ISSN 1405-7921

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO IV

Tomo 1

Enero de 2012

Pleno

México 2012

ISSN 1405-7921
Impreso en México
Printed in Mexico

Semanario judicial de la federación y su gaceta

La compilación y edición de esta obra 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

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA



DÉCIMA ÉPOCA

Libro IV

Tomo 1

Enero de 2012

Pleno

México 2012

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870
única publicación oficial autorizada

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

Copyright
Derechos reservados

Registrado como artículo de 2a. clase en la Administración Local de Correos de México, D.F., el 21 de septiembre de 1921

Informes
Pedidos y Suscripciones

Tel. 01 (55) 41-13-11-71, 01 (55) 41-13-10-00 ext. 2280, 2031, 2038 y 1171
Fax 01 (55) 41-13-11-27 Lada sin costo 01-800-767-20-27
Correo electrónico: ventas@mail.scjn.gob.mx
http//www.scjn.gob.mx

Librería Edificio Sede
Pino Suárez #2 puerta 1018 Planta Baja, Col. Centro, C.P. 06065, Delegación Cuauhtémoc
Tel. 41-13-11-47 y 41-95-51-36, México, D.F.

Librería Edificio Alterno de la SCJN
16 de septiembre #38 Planta Baja, Col. Centro, C.P. 06000, Delegación Cuauhtémoc
Tel. 41-13-10-00 y 41-13-11-00 ext. 4021, México, D.F.

Librería Revolución Sede Alterna de la SCJN
Av. Revolución #1508 Primer Piso, Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020, Delegación Álvaro Obregón
Tel. 41-13-10-00 y 41-13-11-00 ext. 4411, México, D.F.

Librería del Palacio de Justicia Federal
Eduardo Molina #2 Acceso 3 Planta Baja, Esq. Sidar y Rovirosa
Col. El Parque, C.P. 15960, Delegación Venustiano Carranza
Tel. 51-33-81-00 ext. 6889, México, D.F.

Librería Tribunal Superior de Justicia del D.F.
Dr. Claudio Bernard #60 Planta Baja, Col. Doctores, C.P. 06720, Delegación Cuauhtémoc
Tel. 51-34-13-06, México, D.F.

Librería Tribunales Administrativos
Av. Blvd. Adolfo López Mateos, Periférico Sur #2321 Edificio "B" Planta Baja
Col. Tlacopac San Ángel, C.P. 01760
Tel. 53-77-30-00 ext. 2867, México, D.F.

Librería Poder Judicial Naucalpan
Boulevard Toluca #4 Primer Piso, Col. Industrial Naucalpan, Municipio Naucalpan de Juárez,
Tel. 53-87-05-00, Estado de México

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Juan N. Silva Meza

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Ministros
José Ramón Cossío Díaz
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Olga Sánchez Cordero de García Villegas

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Sergio A. Valls Hernández

Ministros
Luis María Aguilar Morales
Sergio Salvador Aguirre Anguiano
José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SALA SUPERIOR

Presidente: Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa
Constancio Carrasco Daza
Flavio Galván Rivera
Manuel González Oropeza
Salvador O. Nava Gomar
Pedro Esteban Penagos López

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Presidente: Ministro Juan N. Silva Meza

Consejeros
Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández
Juan Carlos Cruz Razo
César Esquinca Muñoa
César Alejandro Jáuregui Robles
Jorge Efraín Moreno Collado
Manuel Ernesto Saloma Vera

CONTENIDO
GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.... VII
Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación IX
Consejeros de la Judicatura Federal XI
Contenido..... XVII
Advertencia..... XIX
Épocas..... XXIII

Consejo de la Judicatura Federal
Directorio de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (Tomo 5)..... XIII

PRIMERA PARTE
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

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 5

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 613

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que no 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..... 615

SEGUNDA PARTE
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 1381

Subsección 2.
Por unificación..... 2091

Subsección 4.
Sentencias que interrumpen jurisprudencia..... 2681

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 2685

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 2929

TERCERA PARTE
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2.
Por unificación..... 3029

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 3813

Subsección 2.
Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas 3819

CUARTA PARTE
Plenos de Circuito

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1.
Por reiteración 3973

Sección Segunda
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 4281

SEXTA PARTE
Normativa y Acuerdos relevantes

Sección Primera
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.
Pleno..... 4727

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 4747

SÉPTIMA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas 4809

Índice de Ejecutorias 4865

Índice de Votos Particulares y Minoritarios 4887

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales 4907

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 4933

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal 4935

OCTAVA PARTE
Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos
(Véase base de datos)

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.

Posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Acuerdo General número 12/2011, de diez de octubre de dos mil once, determinó las Bases de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*. Conforme a dichas Bases, el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* conserva su nombre y su publicación se llevará a cabo mensualmente, integrándose un libro por cada mes (identificado con números romanos), el cual contendrá los tomos necesarios (identificados con números arábigos).

El *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* 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, o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

ADVERTENCIA

En el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* sólo 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 el *Semanario Electrónico* también se publiquen dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices general, por materia, de jurisprudencia por contradicción, de ordenamientos, de ejecutorias, de votos, de acciones y controversias y de acuerdos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de las listas de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que al mes de enero de 2012 integran los órganos jurisdiccionales federales.

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, aprobadas durante el 2011, darán lugar al reinicio de la numeración respectiva, pero se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* con la adición a su número o clave de identificación de la referencia: "(10a.)". Para 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.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

Las tesis de jurisprudencia se identifican con la letra de la instancia, seguida de la letra J, 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*.

Ejemplo:

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

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identifican 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.

Ejemplo:

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

II. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis correspondientes a la Décima Época, aprobadas durante el 2011, darán lugar al reinicio de la numeración respectiva (por materia), y se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* con la adición a su número o clave de identificación de la siguiente referencia: "(10a.)".

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número o clave 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 señala el Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal único no se hará señalamiento alguno); después puede aparecer la letra inicial de la materia del Tribunal con un punto (sólo se aplica a Tribunales 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 mención de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.
III.2o.P. J/1 (10a.)

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, al número o clave de identificación antes de la J y después del número ordinal seguido de un punto, por el cual se expresa el número del Tribunal, se agrega entre paréntesis en número romano la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.
VI.4o.(II Región) J/1 (10a.)

Tratándose de tesis emitidas por Tribunales Colegiados Auxiliares, luego del número de Tribunal se adiciona la referencia "T.Aux.".

Ejemplo:

Primer Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Guadalajara, Jalisco
III.1o.T.Aux. J/1

b. TESIS AISLADAS

El número o clave de identificación se integra de la siguiente manera:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto.
- El número del Tribunal, se expresa en ordinal, seguido también de un punto.
- La sigla o siglas que expresen la materia del Tribunal, en caso de que éste sea especializado en una o en dos materias 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 que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K).
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).
I.1o.C.1 K (10a.)

Cuando se trate de Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a un Centro Auxiliar de alguna Región, antes del número de tesis y después del número ordinal seguido de un punto, por el cual se expresa el número del Tribunal, se agrega entre paréntesis en número romano la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).
XXVII.1o.(VIII Región) 1 A (10a.)

Tratándose de Tribunales Colegiados Auxiliares, dentro del número o clave de identificación, seguido del número del Tribunal se adiciona la referencia "T.Aux.", antes del número de tesis.

Ejemplo:

Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México (tesis administrativa).
II.2o.T.Aux.1 A (10a.)

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".

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 *Semanario* 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	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. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

SÉPTIMA ÉPOCA	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. 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.
OCTAVA ÉPOCA	La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995. 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 *Gacetas* 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.
NOVENA ÉPOCA	Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* 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. En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta*, cuya periodicidad es mensual.
DÉCIMA ÉPOCA	La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, 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 *Semanario Judicial de la Federación*, 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.

PRIMERA PARTE

PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE UNA NORMA IMPUGNADA REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, SI SU NATURALEZA Y CONTENIDO SON EMINENTEMENTE PENALES (Fojas 13 a 17 de la sentencia. Razones aprobadas por mayoría de nueve votos. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas votaron en contra).

MULTA EXCESIVA. LOS ARTÍCULOS 274, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL Y 7 DE LA LEY PARA COMBATIR Y PREVENIR LA TRATA DE PERSONAS, AMBOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO, VIGENTES DEL 5 DE OCTUBRE AL 15 DE NOVIEMBRE DE 2010, EN LA PARTE QUE FIJAN COMO SANCIÓN PECUNIARIA UNA MULTA DE 500 DÍAS DE SALARIO MÍNIMO, TRANSGREDEN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Fojas 18 a 23 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2010 Y SU ACUMULADA 31/2010. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 19 DE MAYO DE 2011. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diecinueve de mayo de dos mil once**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escritos presentados el veintiocho de octubre y el tres de noviembre de dos mil diez en la Oficina de

Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el procurador general de la República promovió sendas acciones de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de las normas generales siguientes:

Artículo 274, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo	(Reformado, P.O. 4 de octubre 2010) "Artículo 274. Quien resultare responsable del delito de trata de personas, además del decomiso de todos los bienes producto de las conductas antes descritas, se impondrán las siguientes penas: "I. De seis a doce años de prisión y multa de quinientos días de salario mínimo."
Artículo 7, fracción I, de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo	"Artículo 7. Quien resultare responsable del delito de trata de personas, además del decomiso de todos los bienes producto de las conductas antes descritas, se le impondrán las siguientes penas: "I. De seis a doce años de prisión y multa de quinientos días de salario mínimo."

Las anteriores disposiciones se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el cuatro de octubre de dos mil diez.

En ambos casos se señala como autoridad emisora y promulgadora de las normas impugnadas, respectivamente, al Congreso del Estado de Hidalgo y al gobernador de esa entidad.

SEGUNDO.—**Violaciones constitucionales.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se consideraron violados fueron los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 22, primer párrafo y 133.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El procurador general de la República aduce idénticos motivos de inconformidad en relación con el precepto legal impugnado en cada una de las acciones de inconstitucionalidad que promovió, sustancialmente, que prevén una sanción pecuniaria equivalente a multa de quinientos días de salario mínimo, esto es, una multa fija, sin posibi-

lidad de graduación alguna por parte del juzgador para su individualización, para el tipo penal que describen.

CUARTO.—**Admisión y acumulación.** Mediante proveídos de veintinueve de octubre y cuatro de noviembre de dos mil diez, el Ministro presidente ordenó formar, registrar y admitir a trámite las acciones de inconstitucionalidad que promovió el procurador general de la República, con los números 30/2010 y 31/2010, y acumular esta última a la primera, tomando en consideración que existe identidad respecto del contenido de las normas impugnadas en ambos asuntos, ordenando turnar los respectivos autos a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora en el procedimiento.

Por proveídos dictados el tres y el cuatro de noviembre de dos mil diez, la señora Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; tuvo por presentado al promovente con la personalidad con que se ostenta, y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Hidalgo, los que emitieron y promulgaron, respectivamente, las normas impugnadas en cada caso, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informes.** La autoridad que emitió y la que promulgó el decreto impugnado en cada una de las acciones que se resuelven, rindieron sus respectivos informes.

SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil diez, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 30/2010 y 31/2010, de conformidad con lo dispuesto por 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 dichas acciones se promueven por el procurador general de la República y en ellas se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en los decretos por los que se reforman diversas disposiciones del Código Penal y se crea la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos para el Estado de Hidalgo, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil diez.

SEGUNDO.—**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.

Como se precisó en el considerando anterior, en las acciones de inconstitucionalidad 30/2010 y 31/2010 se impugnan los decretos por los que se reforman diversos artículos del Código Penal y se crea la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos para el Estado de Hidalgo, publicados el cuatro de octubre de dos mil diez en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el martes cinco de octubre de dos mil diez, y concluyó el miércoles tres de noviembre siguiente, como se aprecia del calendario que a continuación se presenta:

Octubre 2010						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**
10	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**
17	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**
24	**25**	**26**	**27**	**28**	**29**	**30**
31						

Noviembre 2010						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1	**2**	**3**	**4**	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

En consecuencia, si las acciones de inconstitucionalidad 30/2010 y 31/2010 se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspon-

dencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de octubre y el tres de noviembre, ambos de dos mil diez, es inconcuso que ambas se promovieron en forma oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al procurador general de la República para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del señalado artículo de la Ley Fundamental, prescribe en el numeral 11, aplicable al presente asunto en términos del diverso artículo 59, que:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. …"

En la especie, el promovente de las acciones de inconstitucionalidad 30/2010 y 31/2010, Arturo Chávez Chávez, acredita el carácter con que se ostenta con copia certificada del nombramiento como procurador general de la República que le otorga el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí su legitimación (fojas 17 y 105). Además, promueve dichas acciones con el propósito de impugnar normas de carácter general contenidas en el Código Penal y en la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambas para el Estado de Hidalgo. Corrobora lo anterior la tesis jurisprudencial P./J. 98/2001,[1] de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la

[1] Página 823, Tomo XIV, septiembre de 2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

En representación del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, comparece el diputado Alejandro Soto Gutiérrez, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva (del mes de noviembre de dos mil diez) del Congreso de esa entidad federativa, personalidad que dice acreditar con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de veintiocho de octubre de ese año, celebrada por el Pleno de la Sexagésima Legislatura.

De conformidad con el artículo 63, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo,[2] corresponde al presidente de la Mesa Directiva del Congreso, la representación de éste, en los asuntos en que sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda, según la distribución de competencias establecidas en este mismo ordenamiento.

Ahora, no es obstáculo para tener por reconocida la personalidad con que se ostenta el diputado Alejandro Soto Gutiérrez, el hecho de que no obre en el expediente copia auténtica del acta de la sesión plenaria del Congreso Local en que afirma haber sido designado como presidente de la mesa directiva para el mes de noviembre de dos mil diez, en tanto que el artículo 11 de la ley reglamentaria que cobra aplicación al caso, establece una presunción *juris tantum* en el sentido de que quien comparece a juicio, cuenta con la representación legal que ostenta y tiene la capacidad para hacerlo, sin que obre prueba en contrario en el sumario, además de que, en su caso, la representación del Congreso Local por el presidente de la mesa directiva se encuentra prevista en su propia ley orgánica.

---

[2] "Artículo 63. Son atribuciones del presidente de la directiva del Congreso: … XXII. Representar legalmente al Congreso en los asuntos en que ésta sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la presente ley."

En este tenor, debe tenerse por reconocida la legitimación del diputado Alejandro Soto Gutiérrez, para comparecer en nombre y representación del Poder Legislativo demandado.

Robustece esta consideración, el criterio de la Primera Sala de este Máximo Tribunal, que se recoge en la tesis de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES.—Las reglas sobre representación establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal son relativamente flexibles, al prever que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Se trata, por tanto, de una norma que exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende, y que por lo demás es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver cualquier duda al respecto en un sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativa de las autoridades o personas que comparecen ante esta Corte, al efecto último de no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia. Por ello, si en un caso concreto las normas aplicables establecen que la representación jurídica del Municipio recae en el síndico procurador, pero consideran también al presidente municipal representante de aquel, sin restricciones expresas, y además existe un acta de la sesión del Cabildo que no deja lugar a dudas respecto de la voluntad del Ayuntamiento de interponer la controversia por conducto del presidente municipal, éste debe ser reconocido legítimo representante del mismo."[3]

Con la representación del Poder Ejecutivo de la entidad, comparece Gerardo A. Gutiérrez Espinola, ostentándose como secretario de Gobierno del Estado de Hidalgo, carácter que justifica con copia certificada del nombramiento que en su favor extendió el Gobernador Constitucional del Estado (foja 338), el cual le autoriza a actuar como representante del gobernador de la entidad, en términos del artículo 24, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que a la letra dispone:

---

[3] Número de registro IUS: 175992. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis 1a. XIII/2006, página 1539.

"Artículo 24. A la secretaría de Gobierno, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"…

"XIV. Intervenir, con la representación del gobernador el Estado, en las controversias o asuntos en que tenga interés jurídico."

De ahí su legitimación para comparecer a la presente acción de inconstitucionalidad, en representación del Ejecutivo Local.

CUARTO.—**Improcedencia.** Al rendir su informe (foja 175) el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Hidalgo, manifiesta que una vez que la Sexagésima Legislatura observó que las normas que son materia de impugnación en las acciones de inconstitucionalidad que se resuelven, se encontraban en franca violación de disposiciones de orden constitucional, procedió a reformarlas, para incluir el monto máximo de la sanción aplicable al delito de trata de personas, purgando la causa de inconstitucionalidad invocada por el demandante, por lo que, en su concepto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Al respecto, señala que previo proceso legislativo, el Congreso Local aprobó y envió al Ejecutivo Estatal para su promulgación, el Decreto Número 422 que reforma la fracción I del artículo 274 del Código Penal y la fracción I del artículo 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos del Estado de Hidalgo, que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el quince de noviembre de dos mil diez.

El gobernador del Estado, en el informe que rinde (foja 332), refiere las mismas circunstancias, invocando también la improcedencia de las acciones, lo mismo que el procurador general de la República, al formular alegatos (foja 408).

De conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la citada ley reglamentaria, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, produciendo el sobreseimiento.

Las invocadas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

"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.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

Si bien es cierto, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando cesen los efectos de la norma general cuestionada, y la parte demandada justifica que la disposición contenida en el artículo 274, fracción I, del Código Penal se derogó, lo mismo que la contenida en la fracción I del numeral 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos ordenamientos para el Estado de Hidalgo, en la especie, se estima que no se actualiza el supuesto de improcedencia, atento a las siguientes consideraciones:

Acorde con el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, rigiendo los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, de conformidad con el mandato de la Ley Fundamental dispone:

"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."

En este tenor, es incuestionable que este Alto Tribunal está en condiciones de dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

Así lo sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia identificable bajo el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."[4]

Entonces, si bien, la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias que hayan podido o puedan derivar de su observancia durante su vigencia, en materia penal, el efecto derogatorio de la declaración de invalidez puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.

En el presente caso, es inconcuso que las normas que se impugnan son de naturaleza penal y que a la fecha han sido derogadas, esto es, que perdieron su vigencia a partir de la publicación del Decreto Número 422 que reforma la fracción I del artículo 274 del Código Penal y la fracción I del artículo 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos del Estado de Hidalgo, que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el quince de noviembre de dos mil diez, reforma que, como lo reconoce la autoridad responsable tuvo por objeto subsanar motu proprio el vicio de inconstitucionalidad que observó, imponiendo a través de un nuevo acto legislativo una sanción pecuniaria que oscilará entre un mínimo y un máximo, en lugar de una multa fija.

También es indiscutible que uno de los principios que rigen en la materia penal, obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que surge el ilícito, lo que implica que el juzgador de la causa deberá delimitar la legislación aplicable al momento de la comisión del delito, en el caso de una norma viciada de inconstitucionalidad.

---

[4] Número de registro IUS: 169017. Novena Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008. Materia(s): Constitucional, tesis P./J. 104/2008, página 587.

Por ende, pese a estar derogada, puede surtir efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia y el proceso penal no se haya concluido, o el sujeto activo se encuentre sustraído de la acción de la justicia, o incluso, haya sido sentenciado.

De ahí que como la norma derogada aún puede producir algún efecto, no se esté en el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que se considera pertinente que este Alto Tribunal se pronuncie en el presente caso, a fin de, en su caso, hacer prevalecer la supremacía constitucional, la garantía que otorga el artículo 22 de la Carta Magna y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia.

Conviene precisar que las consideraciones precedentes no implican un abandono del criterio que este Pleno adoptó al conocer de la acción de inconstitucionalidad 96/2008 que promovió el procurador general de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, demandando la invalidez del artículo 87, fracción XVII, de la legislación penal de esa entidad federativa, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil nueve, en la que se resolvió sobreseer en la acción al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

En efecto, en aquel caso, se trató de una acción de inconstitucionalidad en la que se impugnó una norma de naturaleza penal, pero de contenido eminentemente electoral, en tanto tipificó como delito en la materia la contratación de propaganda en prensa e Internet, a favor o en contra de un partido político, candidato o precandidato, cuestionando la facultad de la autoridad local para la tipificación de la conducta descrita.

En tanto que, en las acciones que ahora se resuelven se controvierte una norma de naturaleza penal, la que se tilda de inconstitucional por imponer como sanción pecuniaria, además de la pena corporal, una multa fija, en contravención al artículo 22 de la Constitución Federal.

En el precedente de referencia, el nuevo acto legislativo derivó de un mero ajuste que enlazara la fracción XVII, con la adición de una fracción XVIII, agregando una "o", sin alterar la tipificación materia de impugnación.

En este sentido, el sobreseimiento en las acciones no alteraba las situaciones surgidas bajo la vigencia de una u otra norma, en tanto no se modificó el tipo ni la sanción y nada impedía la impugnación del nuevo acto con la oportunidad que determina la ley aplicable.

En el presente asunto, el nuevo acto legislativo tampoco altera la tipificación de la conducta, pero sí modifica la sanción pecuniaria que ha lugar a imponer, ajustándola al mandato del primer párrafo del artículo 22 de la Carta Magna. Supuesto éste que genera una consecuencia diversa de decretarse el sobreseimiento, en tanto implicaría que las conductas surgidas al amparo de la primera norma se juzgarán y, en su caso, se sancionaran conforme a la misma, esto es, la imposición de una pena contraria a la Constitución Federal.

Vistas las diferencias que guardan ambos casos y, en especial, las particularidades que se advierten en el presente asunto, es que el criterio que ahora se sostiene no implica el abandono del que prevaleció al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2008.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto en cuanto a la procedencia de las presentes acciones de inconstitucionalidad.

En consecuencia, en la especie, no se actualiza la causa de improcedencia que prevé la fracción V del artículo 19, en relación con el 65 de la ley reglamentaria en comento.

QUINTO.—**Estudio de los conceptos de invalidez.** Las normas generales que se impugnan en las respectivas acciones de inconstitucionalidad que se promueven, son del tenor siguiente:

Código Penal para el Estado de Hidalgo

"Artículo 274. Quien resultare responsable del delito de trata de personas, además del decomiso de todos los bienes producto de las conductas antes descritas, se impondrán las siguientes penas:

"I. De seis a doce años de prisión y multa de quinientos días de salario mínimo."

Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo

"Artículo 7. Quien resultare responsable del delito de trata de personas, además del decomiso de todos los bienes producto de las conductas antes descritas, se le impondrán las siguientes penas:

"I. De seis a doce años de prisión y multa de quinientos días de salario mínimo."

Cabe destacar que es materia de impugnación en esta vía, la porción normativa que en cada una de las disposiciones cuestionadas prevé como sanción económica del tipo penal que establece, una multa equiva-

lente a quinientos días de salario mínimo, quedando intocada, en consecuencia, aquella porción que señala la pena corporal. Las normas en comento, además, entraron en vigor a partir del día siguiente de su publicación, esto es, el cinco de octubre de dos mil diez.

En lo medular, sostiene el procurador general de la República que los preceptos que impugna violan el artículo 22 de la Constitución General de la República, en tanto establecen una multa fija, excesiva, que impide a la autoridad que debe imponerla determinar su monto o cuantía, esto es, considerar aquellos factores que permitirán establecer la gravedad o levedad de la infracción, y graduar e individualizar su monto.

Son fundados los motivos de invalidez que se hacen valer. Se arriba a la anterior conclusión, en tanto el artículo 22 de la Constitución General de la República en la parte que interesa establece:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

Por lo que se refiere a las multas, la prohibición constitucional se constriñe a proscribir aquellas que resulten excesivas, las que este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia P./J. 9/95 de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, julio de 1995, página 5, ha definido, en los siguientes términos:

"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.—De la acepción gramatical del vocablo 'excesivo', así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

En este contexto, debe tenerse que una multa resulta excesiva cuando la ley que la prevé no brinda a quien deba imponerla la oportunidad de determinar su monto o cuantía, a partir de considerar todas aquellas circunstancias que inciden en la comisión de una infracción, tales como su gravedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho, a fin de individualizar el monto de la multa.

Esto es, quien impone una sanción habrá de contar con un margen suficiente en la norma que la establece, que le permita apreciar las circunstancias que concurren en una determinada infracción, tanto como las propias del infractor, de modo tal que exista una adecuada relación entre la infracción cometida en un caso particular concreto y la multa.

Conforme a la legislación penal del Estado de Hidalgo, al dictar una sentencia, el juzgador debe apreciar diversos elementos a efecto de imponer una sanción, lo que no sería viable si la norma no le da esa posibilidad de oscilar entre un mínimo y un máximo. En este tenor el artículo 92 del Código Penal establece:

"Artículo 92. El Juez al dictar una sentencia condenatoria, impondrá la punición que estime justa y procedente, dentro de los límites de punibilidad aplicables al delito y en su caso habiéndose considerado los aumentos o reducciones que resulten de la aplicación del artículo 97 de este código, de acuerdo al grado de reprochabilidad de la conducta del sentenciado; para lo cual deberá tomar en consideración:

"I. La magnitud del daño causado al bien jurídicamente tutelado o del peligro a que hubiere sido expuesto;

"II. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión de la comisión del delito y las demás circunstancias especiales que determinen la gravedad del hecho punible;

"III. La forma y grado de responsabilidad del acusado y en su caso, los motivos determinantes de su conducta;

"IV. Las particularidades de la víctima u ofendido y

"V. La culpabilidad del sujeto y las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba al momento de cometer el delito, siempre

y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

"Cuando el inculpado perteneciere a un grupo étnico indígena, también se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones culturales."

Como es de verse, el juzgador estaría impedido para llevar a cabo la individualización de la pena, pues aun apreciando los elementos y circunstancias que concurren en un caso concreto y valorándolos en los términos que la ley lo establece, el resultado sería inocuo, pues cualquiera que fuera el resultado de su labor de apreciación, deberá aplicar a todos los casos la misma sanción económica.

En mérito de lo antes razonado, es incuestionable que la multa que se prevé en las normas cuestionadas, por una cantidad fija, resulta violatoria del párrafo primero del artículo 22 de la Constitución General de la República.

No pasa desapercibido para este Alto Tribunal que las normas impugnadas son idénticas en su contenido y redacción, pues ambas fijan la pena que corresponde a quien cometa el delito de trata de personas, con la sola salvedad que una forma parte del Código Penal para el Estado de Hidalgo y la otra de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para la misma entidad. Sin embargo, de ello no se sigue vicio alguno de inconstitucionalidad que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en suplencia de la queja, debiera estudiar, sino, en todo caso, se trata de una mera deficiencia de técnica legislativa en que incurrió la Legislatura Local, pero que no tiene el alcance para invalidar las normas, y que en su momento dará lugar a la aplicación de las reglas para el caso de conflicto de leyes.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 274, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, que fija como sanción pecuniaria una "multa de quinientos días de salario mínimo", así como del numeral 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo, en la misma parte.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto en cuanto a la invalidez de la porción normativa de los artículos 274, fracción I, del Código Penal y 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas, ambos para el Estado de Hidalgo, que fija como sanción pecuniaria una multa de quinientos días de salario mínimo.

Atento a lo considerado al desestimar la causa de improcedencia que se invocó por las autoridades responsables y en términos de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez que determina este Alto Tribunal, tiene efectos retroactivos a partir de la fecha en que las disposiciones, en la porción normativa que se ha establecido resultan contrarias a la Ley Fundamental, entraron en vigor, por lo que las situaciones jurídicas surgidas desde entonces y hasta antes de la vigencia de su modificación, deberán regirse atendiendo a la declaratoria que se pronuncia.

Así también, y vistos los efectos de la presente resolución, ésta surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 274, fracción I, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, que fija como sanción pecuniaria una "*multa de quinientos días de salario mínimo*", así como del numeral 7 de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo, en la misma parte, vigentes del cinco de octubre de dos mil diez hasta el quince de noviembre del mismo año, en que fueron reformadas mediante el Decreto Número 422, publicado en el Periódico Oficial de la entidad en esta última fecha, con los efectos que se precisan en la parte final del considerando quinto del presente fallo.

Notifíquese; publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a que son procedentes las acciones de inconstitucionalidad. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a que son fundadas las acciones de inconstitucionalidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente, en tanto que los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron el suyo para formular voto de minoría.

Voto de minoría que formulan los Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas, en relación con la acción de inconstitucionalidad 30/2010 y su acumulada 31/2010.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el diecinueve de mayo de dos mil once, resolvió por mayoría de nueve votos la acción de inconstitucionalidad número 30/2010 y su acumulada 31/2010 promovida por el procurador general de la República, contra disposiciones del Código Penal para el Estado de Hidalgo y de la Ley para Combatir y Prevenir la Trata de Personas para el Estado de Hidalgo, en las porciones normativas: artículo 274, fracción I y numeral 7, respectivamente. Concretamente se argumentó que dichos artículos al imponer una sanción pecuniaria fija de quinientos días de salario mínimo, eran contrarios al artículo 22 de nuestra Carta Magna.

Hay que precisar que, en el caso, las porciones normativas impugnadas fueron derogadas con posterioridad a la presentación de la acción de inconstitucionalidad. Por ello la discusión del Pleno se centro en el tema de si resultaba procedente una acción de inconstitucionalidad cuando se impugna una norma penal que ya fue derogada expresamente por un acto legislativo.

En la sentencia la mayoría interpretó que al tratarse de una norma penal, por haberse cometido los actos típicos durante su vigencia, podían existir situaciones jurídicas regidas por la norma ya derogada, lo cual podría dar lugar a la aplicación de una norma inconstitucional. Además, los Ministros de la mayoría señalaron que, dado que la pena mínima que se impone con la reforma (quinientos días de salario mínimo) es equivalente a la pena derogada, no puede la nueva ser más benéfica para el reo y, por tanto, no habría lugar a que se aplique retroactivamente. Por lo anterior, la mayoría consideró que las acciones de inconstitucionalidad contra normas ya

derogadas eran procedentes, ya que estas podrían seguir produciendo efectos. La mayoría dijo que una norma que impusiera una multa fija era contraria al artículo 22 de la Constitución, que prohíbe las multas excesivas. Apoyando el argumento anterior en la jurisprudencia de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."[1], que establece que la autoridad facultada para imponerla, ha de tener en cada caso la posibilidad de determinar el monto o cuantía tomando en cuenta ciertos factores. Siendo así que cualquier multa fija debe considerarse excesiva y, por ende, contraria al precepto constitucional.

Razones del disenso.

Estamos en desacuerdo con el punto resolutivo primero de la sentencia, en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por impugnar esta una norma que ya fue derogada por el legislador. Esto, en primer lugar, porque ya se tiene un criterio al respecto en otro sentido. El Pleno de la Corte al resolver por mayoría de ocho votos, la acción de inconstitucionalidad 96/2008 también en materia penal, resuelta el veintisiete de octubre de dos mil nueve, se afirmó que al haberse modificado el artículo 87, fracción XVII, de la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, había quedado sin materia, por lo que el Pleno determinó el sobreseimiento de la misma. Además en el caso citado se señaló lo siguiente: "No es óbice el que se trate de una norma en materia penal, pues tal aspecto es una cuestión de fondo, y dada la actualización de una causal de improcedencia, no es posible pasar a analizar". Este antecedente nos parece relevante para el caso presente, pues es similar en que hubo una modificación a la disposición normativa impugnada. Es evidente en ambos casos que al quedarse sin objeto, esto es, sin la disposición impugnada, se actualiza una causal de improcedencia.[2]

Por lo que sosteniendo el criterio de este Tribunal Pleno, la minoría consideramos se debía sobreseer el asunto, debido a que la derogación expresa de las porciones normativas dejó sin efectos las normas impugnadas y sin materia a la acción de inconstitucionalidad promovida por el procurador general de la República.

Por último, en cuanto al argumento que sostuvo la mayoría respecto a la posibilidad de que existieran situaciones jurídicas regidas por la norma penal ya derogada consideramos que, en un caso tal, la vía para controvertir la sanción es en amparo. Es ahí donde sería procedente la impugnación de la aplicación de la sanción que se estime inconstitucional y, en su caso, conseguir la aplicación de la norma más benéfica para el potencial quejoso. Por lo que, al haber un medio adecuado no habría una posible vulneración a los derechos constitucionales del reo.

Por todo lo anterior, por carecer de materia y por existir otra vía para impugnar la constitucionalidad de la norma en cuestión, estuvimos en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad 30/2010 y su acumulada.

---

[1] P./J. 9/95. Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, julio de 1995, página 5.

[2] Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución dice: "Las controversias constitucionales son improcedentes: ... V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL ARTÍCULO 185, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE PREVÉ EL DÍA EN QUE LOS CONSEJOS GENERAL, DISTRITALES O MUNICIPALES, EN SU CASO, CELEBRARÁN LA SESIÓN EN LA QUE SE LLEVARÁ A CABO EL REGISTRO DE LAS QUE PROCEDAN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y OBJETIVIDAD EN MATERIA ELECTORAL.—El citado precepto establece que el tercer día siguiente a aquel en que venzan los plazos para el registro de candidatos para gobernador y diputados a que se refiere el artículo 184 del indicado código, el consejo general o los consejos distritales correspondientes celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan y que en el caso de los Ayuntamientos, la sesión que celebrarán los consejos general o municipales, se efectuará el quinto día siguiente al de la conclusión del plazo señalado en el numeral referido. Asimismo, en términos del tercer párrafo del artículo 80 del indicado ordenamiento, a partir de las correspondientes sesiones de registro las campañas electorales iniciarán una vez aprobado el registro de candidaturas por el órgano electoral correspondiente, en términos del referido artículo 185, fracción VI, y concluirán tres días antes de la fecha de la jornada electoral respectiva. Ahora bien, de la interpretación de dichos preceptos se concluye que existe incertidumbre para saber cómo habrá de resolverse el problema derivado de algunas solicitudes presentadas en el último día de los plazos de registro de candidatos, ya que si la autoridad electoral cuenta con un plazo de tres días para revisar las peticiones, es ilógico que la sesión de registro se lleve a cabo también dentro de los tres días siguientes a la fecha en la que hubiese fenecido el plazo para el registro de las candidaturas para gobernador y diputados de mayoría relativa, más aún si se toma en cuenta que los interesados tienen adicionalmente un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar las deficiencias detectadas o aportar la documentación faltante que les señale la autoridad electoral e, incluso, para sustituir alguna candidatura, casos en los cuales bien podría acontecer que ya no hubiera el tiempo suficiente para corregir sus solicitudes, o proceder a la sustitución, por haber pasado la fecha en la que se realizaría la sesión de registro de los demás candidatos.

P./J. 97/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Mayoría de nueve votos; votó en contra: José Fernando Franco González Salas.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 97/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. EL ARTÍCULO 188, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE DISPONE LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO RELATIVO, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL.—Conforme a lo previsto en el párrafo tercero del indicado precepto del Código Electoral Local, cuando los candidatos ya registrados por los partidos renuncien, esto es, abandonen la militancia política que los postuló, podrán ser sustituidos, pero a condición de que la renuncia al partido no se haga dentro de los treinta días previos a la elección. Por otra parte, acorde con el contenido del párrafo segundo del referido artículo 188, cuando el candidato solamente solicite la cancelación de su registro, sin que esto implique la renuncia a su militancia, se generará en favor del partido que lo postuló el derecho a sustituirlo en todo momento, es decir, sin ceñirse a la restricción de los treinta días previos a la elección. De lo anterior se observa que la solicitud de cancelación del registro y la renuncia de los candidatos a los partidos no son equivalentes, ni tienen los mismos efectos jurídicos, pues mientras que por virtud de la cancelación del registro el solicitante sólo estima inconveniente seguir en la contienda electoral y puede ceder su postulación a otra persona de su partido; con la segunda, su voluntad es no seguir en las filas del propio partido, lo que trae por consecuencia que el legislador local haya establecido una restricción temporal consistente en que la sustitución solamente podrá hacerse antes de los treinta días previos a la elección. Por tanto, la coexistencia de la solicitud de cancelación del registro y de la renuncia al partido no genera incertidumbre jurídica, ya que las funciones y efectos de una y otra figuras son distintos, pues mientras la cancelación de registro de la candidatura solicitada a instancias del candidato es una regla general, en la que la libre voluntad del candidato de abandonar la contienda permite su sustitución, la deserción de las filas del partido, en cambio, aunque también constituye un acto voluntario, ya no produce necesariamente la posibilidad de su sustitución cuando se manifiesta en las proximidades de la jornada electoral. En consecuencia, el artículo 188, segundo párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no vulnera los principios de legali-

dad y certeza en materia electoral, contenidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

P./J. 98/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 98/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

COALICIONES. EL ARTÍCULO 43, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE PREVÉ EL PLAZO PARA QUE AQUÉLLAS POSTULEN CANDIDATOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL.—Si se tiene en cuenta que no existe limitación constitucional alguna para que los partidos políticos convengan su participación conjunta en la víspera del registro de las candidaturas, pues esta modalidad de participación puede configurarse libremente por el legislador local, siempre y cuando no se quebranten los principios rectores de la materia electoral, es indudable que el artículo 43, fracción II, del Código Electoral del Estado de Veracruz, al disponer que en cada elección tendrán derecho a postular candidatos las coaliciones que obtuvieren su registro, o en su caso, acreditación ante el Instituto Electoral Local, a más tardar ocho días naturales antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate, no contraviene el principio de certeza en materia electoral, ni el régimen de precampañas, contenidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b), h) e i), de la Constitución Federal. Lo anterior es así, ya que conforme al ordenamiento electoral aludido, si bien los partidos políticos tienen el deber de seguir los parámetros relativos al procedimiento previo al registro de sus candidatos, ello no significa que no pueda sobrevenir una coalición para presentar sólo a alguno de los aspirantes que hubiere hecho precampaña dentro de otro partido, pues si las normas estatutarias de los respectivos institutos políticos lo permiten, la ley no puede ir en contra de su voluntad de adherirse a un precandidato

que inicialmente hizo precampaña en un partido ajeno, aunado a que la participación de los partidos como organizaciones coaligadas para intervenir en un proceso electoral puede verificarse desde el inicio de las precampañas, como implícitamente lo prevé el último párrafo del artículo 67 del indicado Código al disponer que ningún ciudadano podrá participar en dos o más procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición, sin que ello implique que una vez realizados los procedimientos de selección interna, cada partido se encuentre obligado a presentar candidatos propios por separado, pues sería tanto como vedar los posibles acuerdos políticos entre los contendientes y obligar a fragmentar la elección, no obstante que hubiera la clara intención de robustecer una sola candidatura a través de la figura jurídica de la coalición.

P./J. 101/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 101/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

COALICIONES. EL ARTÍCULO 99, FRACCIÓN X, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE ESTABLECE QUE ES APLICABLE A AQUÉLLAS LA PROHIBICIÓN RELATIVA A QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NINGÚN MOMENTO PODRÁN CONTRATAR O ADQUIRIR, POR SÍ O POR TERCERAS PERSONAS, TIEMPOS EN CUALQUIER MODALIDAD DE RADIO Y TELEVISIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL APARTADO A DE LA BASE III DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO INFRINGE ÉSTA.—El citado precepto del Código Electoral Local, al establecer que es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, la prohibición relativa a que los partidos políticos en ningún momento podrán contra-

tar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, contenida en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no infringe ésta. Ello es así, toda vez que de la interpretación de los tres últimos párrafos de esa disposición constitucional, que prevén que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, quedando prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero y que ello deberá ser cumplido en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable, se concluye que a nivel local las Legislaturas de los Estados se encuentran obligadas a respetar la prohibición dirigida a los partidos políticos de contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, sin que pueda argumentarse que aquélla no resulte aplicable a las coaliciones en tanto que éstas no están expresamente señaladas en el texto de la Norma Fundamental, ya que si las coaliciones se conforman generalmente por partidos, es obvio que para estas conjunciones transitorias de partidos también está proscrita la contratación con esos medios de comunicación, pues sería absurdo que lo que no pueden hacer por sí mismos, lo tuvieran autorizado para realizarlo en conjunto.

P./J. 106/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 106/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

COALICIONES. EL ARTÍCULO 244, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO

DE LA LLAVE, QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA EL CÓMPUTO DE LOS VOTOS EMITIDOS A FAVOR DE PARTIDOS COALIGADOS Y QUE HAYAN SIDO CONSIGNADOS POR SEPARADO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y OBJETIVIDAD EN MATERIA ELECTORAL.— El mencionado precepto legal, al establecer que en el cómputo realizado en los consejos distritales y municipales, en su caso, se sumarán los votos 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; que la suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; que de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación y que en caso de que dos o más partidos coaligados obtengan el mismo número de votos, la fracción a asignar se sorteará entre ellos, no viola los principios de certeza y objetividad contenidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque conforme al régimen aplicable a las coaliciones en el Código Electoral de Veracruz, los electores mediante cada sufragio a favor de éstas tienen la posibilidad de votar por alguno de los partidos coaligados, marcando en la boleta el cuadro que contenga el emblema del partido político de su preferencia (que aparece coaligado), lo que pretende transparentar y dar certeza electoral a la fuerza político-electoral de cada uno de los partidos que conformen dicha coalición, lo que se corrobora con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 207 del mencionado código, en la cual se establece que los partidos coaligados no ostentarán en las boletas electorales emblemas fusionados, sino que mantendrán su propio símbolo, aunado a que con ello el voto de los electores tendrá la misma eficacia respecto de los candidatos de una coalición, ya sea que se emita por uno u otro de los partidos coaligados.

P./J. 99/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Mayoría de nueve votos; votó en contra: José Fernando Franco González Salas.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 99/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

COMISIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. EL ARTÍCULO 50, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL DISPONER SU INTEGRACIÓN EN NÚMERO PAR, ES CONSTITUCIONAL.— El indicado precepto legal, al establecer que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Veracruz creará la Comisión de Medios de Comunicación, encargada de convenir las tarifas publicitarias con medios distintos a la radio y la televisión durante el proceso electoral respectivo, misma que estará integrada por dos consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos, así como por los directores ejecutivos de la Unidad de Fiscalización y de Prerrogativas y Partidos Políticos, y que una vez agotado el fin para el que fue creada, la señalada comisión se disolverá y se creará nuevamente durante el siguiente proceso electoral, se apega a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que de conformidad con los artículos 143 y 144 del Código Electoral de Veracruz, las comisiones temporales no son órganos decisorios, sino que el ente facultado para emitir las resoluciones respectivas es el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, el cual está integrado por cinco miembros, según el artículo 113 de dicho ordenamiento legal. Consecuentemente, como las reglas previstas para las comisiones temporales confieren solamente a éstas la facultad de rendir un informe o dictamen al mencionado consejo, es evidente que en caso de desacuerdo entre los consejeros integrantes de la Comisión de Medios de Comunicación, cada uno podrá presentar por separado su posición, a fin de que el Pleno de dicho Consejo apruebe el convenio sobre las tarifas publicitarias con medios distintos a la radio y televisión. Esto es, la atribución de la Comisión de Medios de Comunicación para convenir los precios de los productos que ofrezcan los prestadores de servicios propagandísticos impresos o electrónicos –diversos a los mencionados medios de comunicación– sólo está referida al proceso de negociación y a la formulación de una propuesta, que debe someterse al Pleno del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, como expresamente lo señala el quinto párrafo del referido artículo 50, al disponer que: "El convenio con los representantes de los medios de comunicación referidos en el párrafo tercero de este artículo será aprobado por el Consejo General ...".

P./J. 100/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 100/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

COMISIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. EL ARTÍCULO 50, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE AL ESTABLECER QUE AQUÉLLA ESTARÁ ENCARGADA DE CONVENIR LAS TARIFAS PUBLICITARIAS CON MEDIOS DISTINTOS A LA RADIO Y TELEVISIÓN DURANTE EL PROCESO ELECTORAL RESPECTIVO, SIN QUE PREVEA ALGÚN OTRO ÓRGANO QUE LO HAGA FUERA DE ÉSTE, ES CONSTITUCIONAL.—El citado precepto al prever que la Comisión de Medios de Comunicación estará encargada de convenir las tarifas publicitarias con medios distintos a la radio y televisión durante el proceso electoral respectivo, sin que establezca alguna otra autoridad que se haga cargo de ello fuera de éste, es constitucional, ya que de la interpretación del artículo 113 del Código Electoral de Veracruz que establece que el Consejo General del Instituto Electoral Estatal es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y de que las actividades de aquel instituto se rijan por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad, transparencia y definitividad, así como del diverso numeral 50, párrafos tercero y quinto, del señalado código, que dispone que el convenio con los representantes de los medios de comunicación impresos y electrónicos distintos a la radio y televisión será aprobado por el citado Consejo, se concluye que la negociación de los convenios sobre las tarifas publicitarias y otros aspectos corresponde a la denominada Comisión de Medios de Comunicación, la que someterá la propuesta respectiva al Consejo General cuando aquélla se efectúa dentro del proceso electoral; mientras que fuera de éste dicha atribución corresponderá únicamente al mencionado Consejo.

P./J. 105/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas, 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 105/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

CONSEJEROS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL NO PREVER COMO RESTRICCIÓN PARA SER ASPIRANTE EL HABER OCUPADO CUALQUIER CARGO EN LOS ESTADOS, LA FEDERACIÓN O LOS MUNICIPIOS, NO VULNERA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El mencionado precepto legal, al no establecer como restricción para aspirar al cargo de consejero electoral el encontrarse ocupando cualquier cargo en los Estados, la Federación o los Municipios, como estaba previsto en el código electoral abrogado, no vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal. Ello es así, ya que no existe disposición constitucional que obligue a las Legislaturas de los Estados a incorporar en las leyes electorales condiciones para la postulación de los candidatos a consejeros electorales, tales como el abandono de un cargo público que previamente hubieran estado desempeñando, o que lo hagan con cierta anticipación. En efecto, la incorporación, modulación o supresión de los requisitos de elegibilidad de los consejeros electorales corresponde al campo de la libertad de configuración legislativa de que gozan los Estados, los que están obligados únicamente a garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

P./J. 102/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 102/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 256, INCISOS C) Y E), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA SU ASIGNACIÓN LA OBTENCIÓN DE, AL MENOS, EL 1.5% DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA, ES CONSTITUCIONAL.—El citado precepto, al prever como requisito para la asignación de diputados de representación proporcional, la obtención de, al menos, el 1.5% de la votación total emitida, es constitucional, pues conforme al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe restricción para que las Constituciones y las leyes electorales de los Estados establezcan condiciones y requisitos para la asignación de los diputados de representación proporcional, por lo que gozan de un amplio margen de configuración legislativa para desarrollar los procedimientos dirigidos a tal fin, sin que se encuentren obligadas a observar los procedimientos y porcentajes establecidos en el orden federal para que los partidos tengan derecho a participar en la distribución de curules a través de ese principio.

P./J. 111/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.—Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.—29 de septiembre de 2009.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 111/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 770.

FINANCIAMIENTO PRIVADO DE PARTIDOS POLÍTICOS. AL ESTAR CONSTITUCIONALMENTE COMPRENDIDOS LOS AFILIADOS DENTRO DEL CONCEPTO DE SIMPATIZANTES, LA ELIMINACIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA "DE AFILIADOS" PARA QUEDAR SÓLO LA DE "SIMPATIZANTES" EN EL ARTÍCULO 91, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, NO GENERA VIOLACIÓN ALGUNA A LA NORMA FUNDAMENTAL (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos, con el voto en contra de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas).

FINANCIAMIENTO PRIVADO DE PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 90, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, AL PREVER QUE LAS CUOTAS VOLUNTARIAS Y PERSONALES QUE LOS PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS APORTEN EXCLUSIVAMENTE PARA SUS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS DEBERÁN SUMARSE Y QUEDAR DENTRO DEL LÍMITE PARA OBTENER FINANCIAMIENTO DE ESA NATURALEZA, NO VULNERA EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, INCISOS H) Y J), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI GENERA INCERTIDUMBRE JURÍDICA (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

FINANCIAMIENTO PRIVADO DE PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 93, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, AL ESTABLECER QUE LA SUMA QUE CADA PARTIDO POLÍTICO PUEDA OBTENER ANUALMENTE DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LAS FUENTES SEÑALADAS EN LOS ARTÍCULOS 90, 91 Y 92 DE LA PROPIA LEY Y LOS OBTENIDOS MEDIANTE COLECTAS REALIZADAS EN MÍTINES O EN LA VÍA PÚBLICA NO PODRÁ SER MAYOR AL 20% DEL MONTO ESTABLECIDO COMO TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA DEL AÑO DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR INMEDIATA ANTERIOR, VULNERA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y H), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos, con el voto en contra de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas).

GASTOS DE CAMPAÑA. EL ARTÍCULO 225, PUNTO 1, INCISOS A), B) Y C), DE LA LEY ELECTORAL DE TABASCO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE OBJETIVIDAD Y CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL, AL PREVER LA FORMA EN QUE DEBERÁN CALCULARSE LOS TOPES RELATIVOS A LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR, DIPUTADOS Y AYUNTAMIENTOS, ADEMÁS DE QUE NO PRECISA LA FORMA EN QUE SE REPARTIRÁN DICHAS CANTIDADES (Consideraciones aprobadas por unanimidad de once votos).

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO 107 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, SUPLEMENTO 7190, DE 3 DE AGOSTO DE 2011. NO ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 16, 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Razones aprobadas por mayoría de diez votos).

RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE AL INSTITUTO ELECTORAL DE LA ENTIDAD VIGILAR QUE LAS TRANSMISIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESOS MEDIOS SE MANTENGAN DENTRO DE LA LEGALIDAD, NO TRASTOCA LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS RESPECTIVOS, CONFORME AL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos, con el voto en contra de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y presidente Juan N. Silva Meza).

RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 78, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, AL PREVER QUE, EN CASO DE INSUFICIENCIA, EL CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA ENTIDAD COMPLETARÁ EL TIEMPO FALTANTE CON EL DISPONIBLE QUE CORRESPONDA AL ESTADO Y EN SU CASO SOLICITARÁ AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EL TIEMPO CONVENIENTE PARA COMPLEMENTARLO, VIOLA EL ARTÍCULO 41, PÁRRAFO SEGUNDO, BASE III, APARTADO B, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

REGISTRO DE CANDIDATURAS A DISTINTOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN EL MISMO PROCESO ELECTORAL. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, AL REGULAR HIPÓTESIS DISTINTAS Y CONSECUENCIAS DIFERENTES, NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y DE LEGALIDAD TUTELADOS POR EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 16 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de diez votos; el señor Ministro Luis María Aguilar Morales votó a favor del sentido de la resolución, pero por razones distintas).

VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. NO LA ACTUALIZA LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EN EL PROYECTO DE LEY O DECRETO RESPECTIVO SE PROPONGA LA REFORMA Y ADICIÓN A DIVERSAS DISPOSICIONES QUE NO ESTABAN CONTEMPLADAS EN LA INICIATIVA O INICIATIVAS CORRESPONDIENTES (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2011. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 20 DE OCTUBRE DE 2011. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JESÚS ANTONIO SEPÚLVEDA CASTRO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de octubre de dos mil once.

VISTOS; para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 24/2011, promovida por el Partido de la Revolución Democrática; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dos de septiembre de dos mil once, José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma que más adelante se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

• El Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

• El Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

Norma impugnada:

• El Decreto 107, por el cual se reforman los artículos 7, fracción II, 29, primer párrafo, 76, 77, 78, primer párrafo, 90, fracción III, 91, 93, último párrafo, 98, fracciones I, inciso a) y IV, inciso b), 133, 135, primer párrafo, 137, fracciones VI y XXVII, 151, primer párrafo, 161, primer párrafo, 200, primer y tercer párrafo, 202, fracción VI, incisos a) y b), 210, primer párrafo, 218, segundo párrafo, 219, fracciones I, II, III y IV, y penúltimo párrafo, 225, punto 1, incisos a), b) y c), 232, tercer párrafo, 233, 237, fracciones I, II, III, V, VI, VII, 239, fracciones

I, II, IV, V, VI, 242, primer párrafo, 245, fracción I, 247, fracción VIII, 261, fracción II, 266, fracción I, incisos c) y d) de la fracción II y su tercer párrafo; se adicionan al artículo 34 los párrafos segundo y tercero, el inciso c) a la fracción VI del artículo 202, 233, fracciones I, II y III, y el inciso e) del artículo 266, todos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado, suplemento 7190, el tres de agosto de dos mil once.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente expuso a guisa de conceptos de invalidez las consideraciones que a continuación se sintetizan:

1. Violación a los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por incumplimiento del principio de legalidad electoral constitucional.

Se reclama la inconstitucionalidad del Decreto 107 emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, y en particular, los artículos 34, párrafo segundo, 76, 77, 78, primer párrafo, 90, fracción III, 91, fracción I, 93, último párrafo y 225 punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en virtud de que se aprecian serias inconsistencias de orden lógico y jurídico, tanto en el proceso legislativo y parlamentario, como en su contenido.

La comisión dictaminadora y la mayoría que aprobó el dictamen, manipularon el proceso legislativo porque incluyeron en el mismo, temas y asuntos por completo ajenos al objetivo expreso que era el de la homologación de los procesos electorales federal y estatal, siendo que las modificaciones no fueron discutidas en el debate parlamentario; además, el órgano legislativo local fue omiso en analizar y legislar sobre temas que sí resultaban pertinentes y hasta necesarios.

El legislador omitió observar el mínimo de congruencia entre lo que se sometió a su consideración como iniciativa y lo que finalmente se aprobó como decreto, ya sea aceptando en sus términos, rechazando total o parcialmente, o bien modificando, adicionando o combinando los contenidos de una o varias iniciativas, inclusive con propuestas surgidas en el debate en comisiones o en el Pleno, máxime cuando se trata del análisis de temas de suyo complejos, como lo es la materia electoral, en los que surgen necesidades específicas para ocuparse válidamente de cuestiones no consideradas e imprevistas en las iniciativas originales; pero en lugar de ello, en claro abuso del proceso legislativo, el Congreso de la entidad federativa en cita, trajo a

colación iniciativas o propuestas inexistentes, revivió partes de otras que ya habían sido consideradas, y modificó de manera inexplicable, infundada e inmotivada, artículos que no guardaban relación alguna con el objetivo expreso de las tres iniciativas que fueron analizadas, y que se referían a temas diversos y ajenos.

Incluso, el legislador omitió ocuparse, como sí estaba propuesto, de modificar el párrafo último del artículo 225, que es el único que guardaba relación con el tema de la homologación y que se refería a la adecuación del plazo que se establece en ese numeral.

Para acreditar el exceso de la capacidad legislativa, así como el abuso cometido a la técnica normativa y al derecho parlamentario, debe tenerse también en cuenta el hecho de que en todo el apartado de consideraciones del dictamen de marras, sólo en un párrafo se ocupa de describir, mas no de razonar, motivar o fundar, la adición de dos párrafos al artículo 34; únicamente en tres párrafos se describen las trascendentes reformas sobre financiamiento en los artículos 90, 91 y 93; y en ninguna parte se ocupa el dictamen de explicar las razones de haber incluido reformas a los artículos 76, 77 y 78, e incluso, cuando en el curso del debate se hizo patente la necesidad de conocer las razones de dicha omisión y habiendo reservado tres diputados tales numerales para debatirlos en lo particular y haber presentado propuestas puntuales al respecto, la mayoría de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional propusieron no admitirlas a debate y desecharlas sin consideración alguna, bajo el presupuesto de que tales artículos ya estaban suficientemente discutidos, cuando ni en el dictamen, ni en las iniciativas de referencia existe mención motivada o fundada de las razones de su modificación.

2. Inconstitucionalidad del artículo 34, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, por desapego a los principios de legalidad y certeza jurídica que tutela el artículo 16 y a las bases que establecen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

La adición de dos párrafos (segundo y tercero) al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, obedece a una necesidad objetiva derivada de la homologación de calendarios, en cuyo contexto es pertinente prever la posibilidad del registro simultáneo o doble de candidatos a cargos federales o locales; no obstante, el nuevo párrafo segundo del artículo en comento, es una copia del artículo 8o., párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el supuesto regulado en dicho

párrafo es de imposible realización, ya que conforme a las fechas de registro de candidatos propuestas, los relacionados con las elecciones federales, ya se habrían efectuado cuando iniciaren los estatales, por lo que salvo casos de excepción, sería una norma inaplicable.

Ahora bien, el criterio establecido en el párrafo segundo del numeral que se tilda de inconstitucional, es opuesto a lo previsto en su párrafo primero; en efecto, la redacción del primer párrafo del artículo 34 mencionado, señala que en el caso de la duplicidad de registros, debe prevalecer el primero que se efectuó, cancelándose automáticamente el registro posterior; mientras que en párrafo segundo, se adopta un criterio diametralmente opuesto, porque se da validez al registro posterior.

Además, conforme a la Ley Electoral del Estado de Tabasco, las solicitudes de registro de candidatos a cualquier cargo de elección estatal, serán del uno al diez de mayo y el acto registral se producirá entre los días once y trece del mismo mes (el plazo inicia sesenta y un días antes de la jornada electoral y dura diez días); mientras que los federales son, en elecciones generales, del quince al veintidós de marzo, y en intermedias, del veintidós al veintinueve de abril, por lo cual, en todo caso, existiría un problema de aplicación de las normas en su ámbito temporal de validez.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que está estrechamente vinculado con la norma estatal impugnada, establece dos hipótesis: a) que ninguna persona pueda ser registrada a distintos cargos de elección en el mismo proceso (federal), en este caso el impedimento es absoluto, porque la autoridad no puede otorgar un segundo registro y se deberá rechazar la solicitud, previa la verificación del correspondiente registro, dentro de un proceso federal; y, b) tampoco puede un ciudadano ser registrado candidato a un cargo federal y simultáneamente, a alguno de los Estados o el Distrito Federal, y la sanción es la cancelación automática del registro para el cargo federal, aplicando el principio de que la expresión de la voluntad posterior, modifica la anterior.

Por tanto, la redacción del multicitado artículo 34, debería referirse llanamente a que a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, porque en la redacción actual del numeral en comento existe una contradicción de criterios entre los dos primeros párrafos que lo conforman, con lo cual se violan los principios de certeza y legalidad electoral tutelados por el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con los diversos 16 y 41 de la Constitución Federal.

3. Inconstitucionalidad de los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, por violaciones a los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El legislador fue omiso en explicar de dónde surgieron las reformas de los artículos señalados y por qué forman parte del dictamen aprobado, dado que no aparecen como parte de alguna de las iniciativas presentadas, además de que no existen consideraciones sobre la pertinencia y oportunidad de incorporar el nuevo contenido de dichos artículos.

Aunado a lo anterior, se advierte que el Congreso Local tuvo la intención manifiesta de eliminar del cuerpo normativo cuestiones que estaban claramente definidas en los artículos antes de la reforma y que desarrollaban el supuesto normativo del inciso b) del apartado B de la fracción III del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución General de la República, que a su vez se encuentran regulados a detalle en los artículos 64 a 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a la asignación de tiempos en entidades cuya jornada electoral tuviese lugar en mes o año distintos a la federal; esto es, que tanto en la legislación federal como en su reglamentación existen elementos suficientes para determinar con claridad en la ley local, el marco normativo para la asignación de prerrogativas en materia de radio y televisión a los partidos políticos que participen en comicios de las entidades con jornadas electorales coincidentes con la federal.

Sin embargo, por la premura con la que se realizó la reforma que se combate, el Congreso Local no resolvió adecuadamente el cambio de modelo de asignación de medios de jornada no coincidente a coincidente, y simplemente eliminó las normas que habrían quedado inoperantes, pero al no precisar las nuevas bases legales, incurrió en oscuridad e imprevisión legislativa, y derivado de ello, en falta de certeza jurídica para los partidos políticos, especialmente los de registro estatal.

Esto es, el Congreso Local derogó de facto el artículo 76, incluyendo en su lugar un párrafo por demás inútil y ocioso, que además está redactado prácticamente de la misma manera que el artículo 70, párrafo tercero, del mismo código, cuando lo sensato hubiera sido reformar el párrafo primero, sustituyendo la mención de "doce minutos" (aplicables para proceso y jornadas no coincidentes), por la fórmula a que se refiere el artículo 57, párrafo 1, del código federal antes mencionado, para que dichos tiempos de precampañas locales quedan dentro del total que para los mismos efectos gozan los partidos políticos nacionales.

Además, la determinación de derogar de facto el artículo 77, relacionado con el numeral 76, incluyendo en su lugar un único párrafo, es ocioso y puede incurrir en inconstitucionalidad al determinar que corresponde al instituto estatal vigilar que las transmisiones de los partidos políticos en radio y televisión se mantengan dentro de la legalidad, porque conforme a lo dispuesto en el numeral constitucional antes mencionado, el Instituto Federal Electoral es la única autoridad en materia de administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, cuyas facultades en esa materia se regulan por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y para lo cual cuenta con órganos especializados como el Comité de Radio y Televisión y una infraestructura tecnológica sofisticada.

Por lo cual, se concluye que la redacción que introdujo el legislador local con motivo de la reforma, puede llevar a la confusión y a la autoridad local a realizar actos que no le corresponden en modo alguno y a violentar los derechos constitucionales y legales de los partidos políticos en la materia.

Finalmente, en cuanto al artículo 78, en el que el legislador sólo modifica el primer párrafo para evitar la mención de la prerrogativa de dieciocho minutos diarios para la totalidad de los partidos políticos durante las campañas (en procesos locales no coincidentes con el federal), hubiera sido más sencillo sólo sustituirlo por la expresión de quince minutos, como se establece en el código federal mencionado, (en campañas locales en Estados con jornadas coincidentes) y al no hacerlo así, provoca la falta de claridad en el precepto local y deja en estado de incertidumbre sobre el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en la materia.

Se concluye que los artículos 76, 77 y 78, párrafo primero, van en contra de lo dispuesto en la Constitución Federal, porque el Congreso Local pretende establecer al Instituto Electoral como autoridad para vigilar el uso de prerrogativas en materia de radio y televisión, cuando se encuentra debidamente regulado, por lo que ninguna otra institución diferente al Instituto Federal Electoral puede hacerlo con base en leyes locales.

4. Inconstitucionalidad de los artículos 90, fracción III, 91, fracción I y 93, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, por violaciones a los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90, fracción III, impugnado, al establecer que las aportaciones que realicen los precandidatos para sus precampañas deben sumarse y quedar comprendidas dentro del tope de financiamiento privado de cada

partido, es violatorio de lo previsto por el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución General, en relación con el numeral 4.1, porque dichos recursos en modo alguno pueden ser considerados dentro de dicho rubro, en virtud de que no existe norma en la Constitución Federal o en la Local, que permita establecer dicha regla de que los recursos que los precandidatos aporten a sus campañas, deban considerarse como financiamiento privado y sumarse al que obtengan los partidos de otras fuentes.

Además, una norma de esa índole, ocasionaría una problemática a los partidos políticos que repercutiría en los procesos democráticos internos, al no poder calcular, limitar, ni prever de modo alguno, el número de aspirantes o precandidatos que pudiesen participar en procesos selectivos para ser postulados a cargos de elección popular y existiría un riesgo objetivo de que quedaran automáticamente rebasados los límites posibles de financiamiento privado en relación con el público.

Por otra parte, el artículo 91, fracción I, al eliminar la palabra "afiliados" provoca que los militantes formalmente afiliados a un partido, no pueden más que aportar a su instituto político las cuotas ordinarias o extraordinarias fijas, es decir, que no podrán contribuir con ningún otro recurso, ni en efectivo ni en especie, lo que indudablemente afecta la libertad de asociación política, la calidad de entes públicos de los partidos políticos y a las propias organizaciones partidistas, introduciendo elementos apreciables de desigualdad e inequidad.

En este sentido, al ser la "cuota", la única y exclusiva posibilidad de aportación de los afiliados, los mismos partidos desalentarían la afiliación formal para recabar recursos de "simpatizantes" no afiliados, a los cuales sí se permiten las aportaciones, y hasta por límites superiores; además, con la reforma parecería que los militantes están exentos de cumplir cualquier límite que no sean las cuotas fijadas por los partidos.

Finalmente, el artículo 93, último párrafo, a simple vista establece de manera inconstitucional y contradictoria una regla diversa a la general establecida de manera expresa tanto en la Constitución Federal, como en la Local del Estado de Tabasco –artículo 9, apartado A, fracción VIII, inciso c)–, además de que en él se observa una pésima técnica normativa, porque el artículo se refiere de manera exclusiva a la modalidad de financiamiento por rendimientos financieros, y en el último párrafo, sin guardar ninguna relación con los restantes, se ubica la regla que establece los límites al financiamiento no proveniente del erario público.

5. Inconstitucionalidad del artículo 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, por violaciones a los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La modificación realizada al numeral 225, resulta totalmente desproporcionada y absurda, al considerar que el numeral previo a la reforma establecía una operación simple para establecer el valor referencial para el tope de gastos de campaña en la elección de gobernador, esto es la cantidad equivalente al cincuenta por ciento del total del financiamiento público establecido en el mismo año, para gastos de campaña para todos los partidos.

El artículo en análisis establece los montos máximos que los partidos políticos pueden erogar en las campañas de gobernador, diputados y Ayuntamientos, el cual toma como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el cincuenta por ciento en el caso de gobernador y por el cuarenta por ciento en el caso de diputados, presidentes municipales y regidores.

En la reforma que busca elevar el tope de gastos de campaña, la modificación sustancial que se da para obtener el monto en comento, es respecto a la operación aritmética de multiplicar el porcentaje de referencia, y de dicha modificación se observan los siguientes problemas:

a) La expresión "se tomará como base", implica que el valor total del financiamiento público ordinario anual es una base, e implícitamente, que puede decidirse un valor superior;

b) Al tomar como "base" ese monto total de financiamiento para actividades ordinarias, se eleva automáticamente en cien por ciento el previsto antes de la reforma y adicionalmente, al diez por ciento que significó pasar del cuarenta al cincuenta por ciento en una primera instancia;

c) No se dice a que se refiere el cincuenta por ciento que debe ser multiplicado por el valor base, si al valor total monetario del propio financiamiento base o a un cálculo que tal como está expresado en la norma, corresponde a la operación que se realiza en una calculadora electrónica, en las que la operación referida consiste en introducir la cantidad que se desea sacar el porcentaje, multiplicar por el valor porcentual que se requiere y presionar la tecla con el signo de "%" (por ciento) y se obtiene el valor deseado. No obstante, la ley no es una calculadora y la expresión lograda por el legislador llevaría a que cualquier persona no versada en el tema, intentara realizar de manera literal la operación mediante la multiplicación de la cantidad base, que es un

número natural, directamente por un porcentaje, siendo esta una operación matemática imposible o, en todo caso, multiplicando el valor total "base" (el monto del financiamiento ordinario para todos los partidos), por el cincuenta por ciento (que bien podría entenderse como la mitad), con lo que el resultado obtenido es una cantidad imposible por su magnitud;

d) Adicionalmente, dado que el tope de gastos de campaña es un referente porcentual (el veinte por ciento del total) para fijar el tope de gastos de precampaña, resultaría el mismo absurdo, dada la incorrecta expresión de la fórmula a utilizar y aún más, el tope que se propone se refiere a las campañas inmediatas anteriores, con lo que hipotéticamente habría que establecer en el régimen transitorio, la disposición conducente para su cálculo con vistas a las elecciones del dos mil doce.

e) El legislador no precisa si en el caso de la fijación del tope de gastos de campaña para diputados y Ayuntamientos, éstos se refieren a una suma que será aplicada para el conjunto de todos los diputados, o sólo a los de mayoría, o si será dividida entre los veintiún diputados de mayoría para obtener topes individualizados por cada distrito y diputados, así como en el caso de Ayuntamientos, tampoco se señala si los regidores en Municipios de escasa población, gozarán del mismo tope de gastos que los de los Municipios con mayor número de electores.

f) Si se considerase que el tope de gastos para campañas de diputados será individualizado para cada diputado de mayoría, la operación daría como resultado que cada uno podría gastar en su campaña hasta $21,473,865.00 (veintiún millones, cuatrocientos setenta y tres mil ochocientos sesenta y cinco pesos M.N.), o bien, si fuera dividir esa cantidad entre los 21 distritos, resultaría más lógico una cantidad de $1,022,565 (un millón veintidós mil quinientos sesenta y cinco pesos M.N.) pero la norma no es explícita y tampoco lo es para los Ayuntamientos.

g) La intención del legislador de esconder la verdadera intención de elevar sustancialmente los topes de gastos de campaña para el dos mil doce, hace que haya omitido modificar lo referente al cálculo de topes de gastos de campañas para diputados, presidentes municipales y regidores en elecciones intermedias, en los que se conservó el original porcentaje del cincuenta por ciento, y el referente de cálculo sobre la base del monto total del financiamiento público de campaña, con lo cual se ocasiona que existan dos regímenes de topes de gasto totalmente diferenciados y, por ello, ilegales e inequitativos, para el cálculo de los mismos: en elecciones generales, porcentajes diferenciados sobre el monto del financiamiento general u ordinario y

en elecciones intermedias, un porcentaje igual, pero sobre la base del financiamiento de campaña.

h) Paradójicamente, al reformar el punto 1, incisos a), b) y c), del cuarto párrafo, del artículo 225, dejó inexplicablemente intocado el último párrafo del referido numeral; es decir, no adecuó la fecha calendario en que debe establecer el tope de los gastos de campaña para cada elección y candidatura (que queda como límite el treinta y uno de marzo del año de la elección); mientras que sí se preocupó por establecer la fecha para fijar el tope de gastos de precampaña (a más tardar el mes de enero del año de la elección). Lo contradictorio es que para fijar el tope de gastos de precampaña se usará un valor diferente al de campañas, para lo cual habría sido necesario adecuar el régimen transitorio del mecanismo por el cual se fijarán para el proceso del dos mil doce los citados topes de precampaña para cada elección, habida cuenta de que no se puede tomar como referente el que se dicte conforme al último párrafo del artículo 225, y tampoco los topes fijados en las pasadas elecciones intermedias de dos mil nueve para diputados o Ayuntamientos, o las de dos mil seis para gobernador, en las que se aplicaron parámetros totalmente distintos a los que ahora fueron establecidos.

TERCERO.—**Artículos constitucionales que el promovente señala como violados.** Artículos 16, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—**Admisión y trámite de la demanda.** Mediante proveído de cinco de septiembre de dos mil once, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 24/2011, y de conformidad con lo determinado en el artículo 24, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó turnar el expediente al Ministro que correspondiera, para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

En diverso auto de la misma fecha, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión en relación con la acción intentada; por otro lado, se requirió al presidente del Consejo General del Instituto

Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco para que informara la fecha en la que inicia el proceso electoral en la entidad.

QUINTO.—**Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.** Los Poderes legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, autoridades emisora y promulgadora, respectivamente, de la norma impugnada, al rendir sus informes manifestaron, en esencia, las mismas consideraciones, las cuales se sintetizan a continuación:

• Cuestión previa.

- El Tribunal Pleno, al momento de resolver la presente acción de inconstitucionalidad, debe pronunciarse en el sentido de que no se cumplen los requisitos que permiten su estudio de fondo de los conceptos de invalidez, porque la parte promovente se limitó a señalar, de manera general, que determinados artículos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco son violatorios de diversos preceptos de la Carta Magna, pero no especificó de manera particular el artículo impugnado, el precepto constitucional violado y los razonamientos que así lo pongan de manifiesto.

• Contestación al primer concepto de invalidez.

- En relación con la falta de fundamentación y motivación de la actividad legislativa que alega el promovente, se contesta que la Suprema Corte ha determinado que en los procesos legislativos, el acto de promulgación de la ley formal sólo se exige como requisito sine qua non, que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley (que sea expedida por el Congreso), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique que todas y cada una de las disposiciones que integran esos ordenamientos deban ser materia de una motivación específica.

- El Congreso de la Unión, el presidente de la República, las Legislaturas Estatales y los titulares de los distintos poderes, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de leyes, no tienen obligación de explicar los fundamentos y motivos por los cuales expiden o promulgan las leyes, porque esa función sólo requiere respaldo de la Ley Suprema y, en el caso concreto, en el proceso legislativo se colmaron los artículos 38, fracción I y 83 de la Constitución Política del Estado de Tabasco y 124 de la Constitución Federal.

- La circunstancia de que en la reforma se hubieran incluido temas que no fueron objeto de las iniciativas que estaban dictaminadas, no viola algún

precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, las iniciativas no constituyen más que un proyecto que puede ser aprobado, pero no significa que no pueda ser enriquecido o disminuido por el Poder Legislativo, tanto en comisiones, como en el Pleno, lo cual se demuestra con los preceptos aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco

- Aunado a lo anterior, todos los preceptos incluidos en el decreto derivan de la homologación de las fechas de las elecciones que se llevaron a cabo con motivo de las reformas contenidas en el decreto impugnado, porque directa o indirectamente resultaron afectados con la misma.

- El artículo 34 está relacionado con el tema precisado en el párrafo anterior, porque con la homologación señalada, se busca evitar que una persona compita al mismo tiempo en los procesos electorales federal y local, con lo cual se vulnerarían los principios de igualdad y equidad para los demás ciudadanos que también tienen derecho a ocupar un cargo de elección popular y que no podrían, si ya se postuló a otra persona para ese y otros cargos.

- En iguales condiciones, los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo, se reformaron con motivo de la concurrencia de la fecha de las elecciones, para ajustarse a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado B, segundo párrafo, de la Ley Suprema y 62 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen una regulación especial para el supuesto de que "las jornadas estatales comiciales sean coincidentes con la federal", por lo que sólo se previó que la autoridad local será la encargada de garantizar el acceso y distribución de los tiempos, vigilar que las transmisiones se mantengan dentro de la legalidad y la posibilidad de que pueda solicitarse al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo.

- Por su parte, los artículos 93, último párrafo y 98, se refieren al financiamiento de los partidos políticos, porque ante la concurrencia de las elecciones, también cambia la forma en que los partidos lo distribuirán y la rendición de informes correspondientes; incluso, el primero de los preceptos mencionados se redactó con base en propuestas de modificación al mismo formuladas por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los Partidos de la Revolución Democrática y del Verde Ecologista de México.

- Durante el debate que se dio en el Pleno del órgano legislativo, los legisladores se reservaron artículos, incluidos los que se impugnan en la presente acción pero, posteriormente, algunos diputados declinaron la impugnación de los numerales reservados. Finalmente, los preceptos en debate se

votaron y aprobaron, con lo cual se demuestra que se cumplió a cabalidad con el proceso legislativo y, principalmente, con el de democracia representativa, porque tanto en la comisión como en el Pleno, se dio oportunidad a que los diputados que desearan intervenir en el debate, lo hicieran, e incluso se aceptaron algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo tiempo suficiente para conocer, tanto el dictamen, como las iniciativas origen del mismo.

• Contestación al segundo concepto de invalidez.

- La adición de dos párrafos al artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, tiene por objeto preservar la equidad al prever un requisito para la obtención del registro del candidato que, en caso de inobservancia, la consecuencia jurídica es la denegación o cancelación del registro, además de que busca salvaguardar la certeza en materia electoral, para evitar que una misma persona se registre para varios cargos de elección popular, ya sea federal o local, al mismo tiempo, limitando el derecho que tienen otros ciudadanos de ser postulados por el partido en el que militan para ocupar el mismo cargo.

- La razón de dicha adición es porque la legislación electoral anterior fue diseñada para establecer requisitos y normar un proceso electoral no concurrente, y dada la homologación, se creó una necesidad objetiva de establecer nuevos parámetros para la participación de los partidos políticos, aunque parezca que la redacción del segundo párrafo contradice el sistema imperante en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que alude al principio de autonomía de las voluntades que rige en el derecho civil.

- El artículo debatido, utiliza el adverbio "simultáneamente", el cual debe entenderse en un sentido amplio para alcanzar el valor tutelado, porque lo que impide la norma, es que una persona contienda simultáneamente en dos procesos electorales que, aunque no tengan exactamente la misma duración temporal, se traslapen, en cierto grado, en la línea del tiempo, pues de lo contrario, se podría generar confusión entre los electores.

- Así, la norma tutela, entre otros, los siguientes valores: a) el acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas, porque un candidato con doble registro tendría una ventaja indebida, pues contaría con mayor financiamiento público y más tiempo ante el electorado para la obtención de votos; y, b) promoción de mayor participación política por parte de los partidos políticos para que sus militantes o afiliados puedan ser postulados

como candidatos a diferentes cargos de elección popular, lo cual coadyuva a la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, fortaleciendo el mandato electivo.

- La reforma se ajusta al principio constitucional de certeza, porque asegura la fidelidad de la oferta política-electoral del partido político postulante y la viabilidad jurídica y material que si la fórmula respectiva obtiene el triunfo, la misma reciba efectivamente la constancia de mayoría o la asignación correspondiente, en la medida en que cada uno de los candidatos que conformen dicha fórmula permanezcan elegibles al momento de calificarse la elección.

• Contestación al tercer concepto de invalidez.

- Los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco no tienen el sentido que les atribuye el promovente, en el sentido de que otorgan atribuciones indebidas en relación con la asignación de los tiempos del Estado en procesos electorales, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, contrarias a la Constitución Federal que establece que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad en la materia.

- Además, los numerales que se analizan son constitucionales, porque de los artículos 9o., apartado A, fracción VIII de la Constitución Política, y 70, fracción III, 76, párrafo primero de la Ley Electoral, ambas del Estado de Tabasco, se desprende que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa y gratuita con elementos para llevar a cabo sus actividades y, por tanto, tendrán derecho permanentemente al uso de los medios de comunicación propiedad del Estado y accederán a la radio y la televisión, de acuerdo con las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal, quedando de manifiesto que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar tiempos oficiales de la radio y la televisión a que tendrán acceso los partidos políticos.

- La palabra "garantizar" que utiliza el artículo 76 impugnado, no violenta la señalada disposición de la Ley Suprema porque conforme a la definición de dicho vocablo, se traduce en que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco "afianzará", "asegurará" o "certificará" el acceso y distribución entre los partidos políticos de radio y televisión ante el Instituto Federal Electoral, que es la autoridad competente, en términos y acorde a las normas constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tanto, la reforma sólo se refiere a la facultad

de vigilante con que cuenta el instituto local, sin que pueda considerarse que la redacción del artículo 77 de la multicitada Ley Electoral de Tabasco genera confusión respecto a lo precisado.

- Señala que el artículo 78, primer párrafo, se modificó para armonizar la norma local con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en particular, en los numerales 41, 42 y 47, por virtud de la homologación de las elecciones ordinarias del Estado con las federales y, por tanto, la circunstancia de que la norma impugnada disponga que en caso de insuficiencia, el Consejo Estatal completará el tiempo faltante con el disponible que corresponda al Estado y, en su caso, solicitará al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo, en modo alguno socava las prerrogativas de los partidos políticos para el acceso a la radio y la televisión, porque necesariamente es ese último instituto mencionado, el encargado de garantizar dicha prerrogativa.

- Se reitera que conforme a la reforma del artículo 116, fracción IV, inciso i), publicada el trece de noviembre de dos mil siete, de conformidad con lo dispuesto en el apartado B, base III, del artículo 41, ambos de la Constitución Federal, se dispone que las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local deben ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como en las campañas electorales, cuya campaña electoral fuera o no coincidente con la programada para las elecciones federales, de forma tal, que las Legislaturas Estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de radio o televisión, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales señalados y, por tanto, los artículos que se analizan establecen un régimen respetuoso a la Constitución Federal al reconocer lo anterior.

• Contestación al cuarto concepto de invalidez.

- El artículo 90, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco es constitucional, porque el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal obliga a los legisladores a diseñar disposiciones jurídicas que acaten los requerimientos mínimos en materia de financiamiento de partidos políticos, esto es, los montos máximos que tengan las aportaciones de los simpatizantes, cuya suma no debe exceder del diez por ciento del tope de gastos de campaña determinado para la elección de gobernador.

- Así, las Legislaturas Locales están facultadas para regular lo necesario para ese diez por ciento, y el legislador de Tabasco determinó que dentro de dicho porcentaje existe un límite del diez por ciento para las aportaciones

individuales que realicen las personas físicas, en particular, los simpatizantes del partido de que se trate.

- Por tanto, los artículos 90, fracción III, 91, fracción I y el último párrafo del artículo 93, conforman las reglas que el legislador local delineó a su criterio para cumplir con el precepto constitucional mencionado.

- Acorde a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el vocablo "simpatizante" debe interpretarse de forma amplia, referida a personas físicas, simpatizantes, adherentes, militantes o cualquier otra acepción que sea utilizada por los partidos políticos en sus respectivas normas internas y, en consecuencia, la circunstancia de que se haya suprimido la palabra "afiliados" del artículo 91, fracción I, y se haya incluido en el 90, no genera ninguna incertidumbre, sino que tuvo la intención de darle coherencia a la aplicación de las normas que específicamente regulan la actividad del financiamiento de los partidos políticos en el Estado de Tabasco.

- Así, se concluye que el monto establecido como barrera máxima para las aportaciones de las personas físicas, militantes o simpatizantes, debe entenderse como parte integrante del monto total que en su caso represente el diez por ciento de la cantidad fijada como tope de gastos de campaña para gobernador, de la elección inmediata anterior.

- En el Estado de Tabasco, el financiamiento privado se integra por cuatro rubros: aportaciones de militantes, de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros; ahora bien, el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal obliga a las Legislaturas Estatales a fijar el tope o límite máximo que como financiamiento privado es susceptible de ser recibido por los partidos políticos en el marco de su legislación local, pero dicho precepto constitucional únicamente alude al límite de las aportaciones de los *simpatizantes*; por tanto, la fracción I del artículo 91, resulta acorde con la previsión constitucional.

- Respecto a la circunstancia de que las aportaciones que realicen los precandidatos para sus precampañas deban sumarse y quedar comprendidas dentro del tope de financiamiento de cada partido, debe señalarse que el artículo 116, fracción IV, inciso f), de nuestra Ley Suprema no limita a las Legislaturas de los Estados para establecer topes a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas, solamente al tipo de elección y no en relación con cada precandidato, sino que le concede a los Congresos Locales amplia libertad de configuración legislativa al respecto. Por tanto, el artículo 90, fracción III, sí cumple con la exigencia constitucional, porque la precampaña

electoral forma parte del sistema constitucional electoral, porque no se concibe como una actividad aislada ni autónoma de los procesos electorales.

- Se reitera que, contrario a lo sostenido por el promovente, los artículos que se analizan no violan los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, porque aunado a que no señalan argumentos para demostrar dicha violación, se aprecia lo siguiente: a) en la reforma al artículo 90, fracción III, de la Ley Electoral, sólo se agregaron las palabras "precandidatos" y "precampañas", con el fin de regular dichas aportaciones y cuidar que quedaran comprendidas dentro del límite establecido en el artículo 93, último párrafo; b) en el artículo 91, fracción I, impugnado, sólo se suprimió la palabra "afiliado", dejando la de "simpatizante", porque las aportaciones de los afiliados están contempladas en el artículo 90 de la propia ley y los partidos también tienen posibilidad de obtener financiamiento por personas no afiliadas y que sólo participan bajo la simpatía del partido incluso con algún candidato; y, c) el incremento del diez al veinte por ciento que se modificó en el artículo 93, último párrafo, de la Ley Electoral, no contraviene el apartado h, fracción IV, del artículo 116 constitucional, porque se refiere a un supuesto distinto, pues mientras el precepto constitucional vincula el financiamiento privado a una elección de gobernador; el precepto legal vincula el financiamiento privado a una elección pasada, por lo cual no existe colisión entre los textos y así, la hipótesis constitucional, se respeta en el artículo 91, fracción I; mientras que el artículo 93 pretende regular todos los ingresos que reciban los partidos políticos por los conceptos previstos en los artículos 90, 91 y 92 no excedan el veinte por ciento.

• Contestación al quinto concepto de invalidez.

- El artículo 225, punto 1, incisos a), b) y c), no es inconstitucional, porque la Constitución Federal no señala límites para los gastos de campaña y, por tanto, el legislador actuó dentro de los límites razonables, porque sólo varió la base a tomar en cuenta y la fórmula a aplicar, sin que ésta resulte desproporcionada, en virtud de que sólo hay que realizar una sencilla operación aritmética, como lo es tomar como base el monto del financiamiento de todos los partidos para sus actividades ordinarias y multiplicarlo por el 50%, que es lo mismo que si se multiplica simplemente por la fracción 0.50.

- Aunado a lo anterior, sería imposible que la autoridad electoral fijara una cantidad desproporcionada, como señala el promovente, porque existen otros preceptos que también deben observarse como es el artículo 88, fracción II, inciso a), de la Ley Electoral para el Estado de Tabasco, que establece el porcentaje sobre el financiamiento público que se otorgara a cada partido

político en el año de la elección de gobernador, presidente municipal y diputados locales.

- Suponiendo sin conceder que la norma analizada genere dificultad de comprensión, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido en el sentido de que, bajo el principio de la hermenéutica, cuando existan distintos entendimientos posibles de una regla de derecho, el intérprete ha de optar por aquel que mejor se acomode a los dictados constitucionales, en los términos de la llamada interpretación conforme a la Constitución.

- La circunstancia de que el legislador haya omitido reformar el último párrafo del artículo 225, que alude que el Consejo Estatal determinará el tope de gastos de campaña para gobernador, presidente municipal, regidores y diputados locales, a más tardar el último día de marzo del año de la elección, no implica violación a algún precepto constitucional, porque de la interpretación conforme a lo que señala el propio artículo, en el párrafo cuarto, base 1, se establece que la determinación de los gastos de campaña se realizará previamente a que inicien las campañas electorales, por lo que la omisión señalada, no afecta ni los principios de certeza, ni los de legalidad y menos vulnera un precepto constitucional.

- Aunado a lo anterior, el párrafo que no se reformó quedó derogado conforme al artículo transitorio segundo del propio decreto impugnado, porque se opone a sus disposiciones y, en consecuencia, la autoridad electoral competente no lo podrá aplicar

SEXTO.—**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Esta autoridad, al externar la opinión que le fue solicitada, en síntesis, señaló:

• Violaciones al proceso legislativo.

- No deben ser analizados los tópicos aducidos por la accionante, relativos a que el Congreso del Estado de Tabasco aprobó las reformas que no tenían relación con el tema fundamental que se relacionaba con homologar el proceso electoral al proceso federal y que las modificaciones no fueron discutidas en el debate parlamentario; que se omitió analizar y legislar sobre temas que sí resultaban necesarios; y, en particular, que se omitió analizar el último párrafo del artículo 225, que sí tenía relación con el tema fundamental de la reforma; que no se razona, funda, ni motiva adecuadamente la adición de dos párrafos al numeral 34, y que en el dictamen no se explican las razones por las que se modificaron los artículos 76, 77 y 78, porque en dichos

conceptos de invalidez se impugnan violaciones, en su concepto, cometidas en el proceso legislativo de reformas y adiciones a la Ley Electoral local.

Lo anterior, porque la Sala Superior del Tribunal Electoral no puede asumir una posición en relación con el análisis de las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo, por ser dicha materia ajena al ámbito de especialidad de dicho órgano constitucional.

Por ello, se reitera que aun cuando en su primer concepto de invalidez, la accionante hace alusión específica a los artículos 34, 76, 77, 78 y 225 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, las manifestaciones que efectúa en torno a dichos artículos se relacionan con aspectos de técnica legislativa y no de derecho electoral, razón por la cual es innecesaria la opinión del órgano jurisdiccional en cita por cuanto hace a dichos artículos en los términos señalados.

• Inconstitucionalidad del artículo 34, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

El artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco no es inconstitucional, la accionante pretende demostrar la inconstitucionalidad del artículo, a partir de una aparente contradicción entre el criterio establecido en el párrafo primero y el previsto en el párrafo segundo del mismo.

Al respecto, se considera que tal planteamiento tiene relación con la aparente falta de técnica legislativa del Congreso del Estado de Tabasco, al momento de adicionar dos párrafos al artículo bajo estudio, lo que, en principio, no requeriría la opinión especializada del órgano jurisdiccional, en razón de que no son temas exclusivos del derecho electoral; sin embargo, se advierte que el referido planteamiento también contiene elementos netamente relacionados con el derecho electoral, tales como la regulación en el Estado de Tabasco de los registros simultáneos de un solo candidato a diferentes cargos de elección popular (estatales, del Distrito Federal o netamente federales); de ahí que se estime pertinente opinar respecto de este artículo.

En ese sentido, se considera que el contenido del párrafo segundo del artículo 34 de la Ley Electoral de Tabasco no se contradice con el párrafo primero del mismo numeral, por lo que no podría vulnerar los principios de certeza y de legalidad aludidos por el accionante.

Lo anterior, porque el párrafo primero del artículo en comento establece la prohibición para que una persona pueda ser registrada como candidato

a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, señalando que el no acatar tal disposición traerá como consecuencia la validez del primer registro efectuado y la cancelación automática del posterior; si bien dicho apartado no distingue de forma expresa a qué proceso electoral se refiere, no menos cierto es que atendiendo a la autoridad que emite la disposición, es inconcuso que se trata de los procesos electorales de dicha entidad, de ahí que se llegue a una primera conclusión en el sentido de que el artículo 34, párrafo primero, de la Ley Electoral de Tabasco establece dos supuestos:

a) La prohibición para que una persona pueda registrarse de manera simultánea para cargos de elección popular en el Estado de Tabasco (gobernador, diputados y miembros de los Ayuntamientos) en el mismo proceso electoral; y,

b) La consecuencia en caso de que existan registros simultáneos en los términos antes invocados, que será el respetar el primer registro efectuado y cancelar automáticamente los subsecuentes.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo aludido replica la prohibición de registro de candidaturas simultáneas, pero la relaciona con elecciones federales, de entidades federativas y del Distrito Federal, es decir, los candidatos de elección popular para el Estado de Tabasco no podrán ser candidatos en procesos electorales (federales, locales o del Distrito Federal) que de manera simultánea se estén desarrollando.

Ahora bien, la consecuencia de que un candidato de elección popular en el Estado de Tabasco sea registrado como candidato en otro proceso electoral (federal propiamente dicho, de otro Estado o del Distrito Federal) que se desarrolle paralelamente al del Estado de Tabasco, de acuerdo con el párrafo segundo citado, será la cancelación del registro estatal.

Por lo anterior, es dable concluir que los párrafos antes mencionados regulan diferentes supuestos, de ahí que, en principio, aun cuando pudieran haberse establecido criterios diferentes, ello no contraviene los principios de certeza y legalidad aludidos por el accionante, pues se trata de supuestos distintos, lo que, en todo caso, permite establecer consecuencias no coincidentes unas con otras, aspectos que no vulneran alguno de los principios rectores de la función electoral.

Aunado a lo anterior, se considera que las determinaciones de conservar el registro primigenio, en el caso de que un candidato haya sido registrado

simultáneamente para distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral que se desarrolle en el Estado de Tabasco, así como la decisión de cancelar el registro estatal otorgado, en tratándose de registros simultáneos entre el Estado de Tabasco y la Federación, otras entidades y el Distrito Federal, contrario a lo alegado por el promovente, no contravienen artículo alguno de la Constitución Federal y queda dentro de la esfera de sus atribuciones, pues no existe dispositivo constitucional que obligue a que las consecuencias de los supuestos antes mencionados deban ser idénticas.

Finalmente, como incluso lo acepta la accionante, la determinación de cancelar el registro estatal, cuando se trate del supuesto regulado en el segundo párrafo del artículo bajo opinión, obedece a que es la única consecuencia que, en ejercicio de sus atribuciones, puede establecer el Congreso del Estado de Tabasco.

Por otra parte, la consecuencia de lo establecido en el párrafo primero del artículo en comento, tiene como finalidad, precisamente, dotar de certeza la etapa de registros de candidatos, de ahí que, aun cuando se trata del tema relacionado con los registros simultáneos, merece diferente regulación dado el supuesto que engloba. Al respecto, debe decirse que tales determinaciones nada tienen que ver con el derecho de los partidos a sustituir candidatos, aspectos que también se encuentran regulados en la Ley Electoral de Tabasco y que permiten a los institutos políticos la posibilidad de cambiar de candidatos postulados a los distintos cargos de elección popular, de ahí que las determinaciones relacionadas con la cancelación de candidaturas no afecten los derechos de los partidos y de los candidatos a los cargos de elección popular.

• Inconstitucionalidad de los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

- El artículo 76 de la Ley Electoral de Tabasco resulta inconstitucional, porque a través del mismo se le otorga la posibilidad al órgano electoral local de garantizar el acceso y distribución entre los partidos políticos de los tiempos en radio y televisión.

El anterior razonamiento se sostiene porque conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral es la única autoridad competente constitucionalmente para la asignación de los tiempos en radio y televisión correspondientes a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local;

además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2008, emitió un criterio que fue recogido en la tesis jurisprudencial 100/2008, en el sentido antes apuntado y en el que, además, se establece que las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación.

Con base en lo anterior, se señala que no es posible que el legislador local le otorgue facultades al Instituto Electoral de Tabasco para que asegure y dé certeza a los partidos políticos respecto del acceso y la distribución de los tiempos en radio y televisión, o bien les otorgue algún tipo de protección en relación con el mismo tema, pues el Instituto Federal Electoral es, en dado caso, el único que puede otorgar esa garantía al ser el encargado de la administración de los tiempos que le corresponden al Estado.

Se debe aclarar que, si bien es cierto que la palabra *garantizar* que utiliza el numeral en comento, no implica directamente una injerencia en la administración, su contenido, en los términos redactados, puede dar lugar a diferentes interpretaciones y, por ende, puede provocar confusión ante la pluralidad de significados, de ahí que se estima que lo conveniente es que dicho numeral sea modificado.

No es óbice a la anterior conclusión el hecho de que la facultad de garantizar el acceso y distribución de tiempos en radio y televisión, en términos del artículo bajo opinión, se realice acorde a las normas constitucionales, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al ordenamiento en estudio, ya que la atribución de garantizar dicho acceso y distribución corresponde exclusivamente al Instituto Federal Electoral, razón por la que no existe posibilidad de que el órgano electoral local pueda cumplir con dicha potestad.

Lo anterior, no implica que los partidos políticos que contiendan en los procesos electorales locales en el Estado de Tabasco no tengan garantizado el acceso y distribución de tiempos en radio y televisión, sólo que esta potestad,

como ya se dijo en párrafos anteriores, y de conformidad con el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, le corresponde otorgarla exclusivamente al Instituto Federal Electoral.

- El artículo 77 que faculta al Instituto Electoral Local a vigilar que las transmisiones de los partidos políticos en radio y televisión se mantengan dentro de la legalidad, no es inconstitucional.

Esto es así, porque tal atribución, por sí misma, no trastoca el monopolio en la administración de tiempos en radio y televisión en favor del Instituto Federal Electoral, pues la vigilancia que al respecto se haga por parte del citado organismo administrativo electoral no tiene relación con la asignación de tiempos establecida por el artículo 41, base III, apartado B, de la Constitución Federal, sino que se trata de una facultad de vigilancia que el legislador local encomienda al órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones en el Estado de Tabasco, disposición que es congruente con la obligación de dicho ente de cuidar que se cumplan los principios rectores de la materia electoral.

Dicha facultad, si bien no hace alusión a acciones en concreto, implica en materia de radio y televisión, la obligación de la autoridad administrativa electoral local de dar parte al Instituto Federal Electoral sobre la posible comisión de una falta, pero de ninguna manera se puede entender que esa facultad otorgue atribuciones para incoar procedimientos administrativos sancionadores, o emitir medidas cautelares, aspectos que, en tratándose de radio y televisión, aun dentro del ámbito estatal, le corresponden al Instituto Federal Electoral y, por ello, dicha atribución resulta acorde con lo dispuesto en la Ley Suprema.

- El artículo 78 de la Ley Electoral en cita, es inconstitucional. Dicho numeral resulta confuso, pues si bien es cierto que del mismo se desprenden dos atribuciones a favor del órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Tabasco, no menos cierto es que no queda claro en qué momento pueden utilizarse las mismas, lo que podría vulnerar el principio de certeza que por disposición constitucional es uno de los principios que rigen la función electoral.

En efecto, dicho precepto refiere como condición para que el Consejo Estatal complemente el tiempo faltante y, en su caso, para que solicite al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente, el que exista insuficiencia, sin embargo, no especifica a qué tipo de insuficiencia se refiere; además, también establece que, en caso de insuficiencia, el consejo completará el tiempo

faltante y solicitará el tiempo para complementarlo, pero sin precisar a qué tiempo se refiere.

Por ello, se estima que existe una deficiencia legislativa en cuanto a la redacción del artículo que provoca la confusión del mismo y que por ende, no ameritaría opinión de la Sala Superior, dado que dicho tema se encuentra dentro del derecho en general y del derecho constitucional en lo particular; no obstante ello, no pasa inadvertido el hecho de que el artículo se encuentra inmerso dentro del título tercero (De las prerrogativas de los partidos políticos), capítulo segundo (Del acceso a radio y televisión), por lo que si se considerara que los vocablos "insuficiencia" y "tiempo" se refieren a radio y televisión, el artículo en comento vulneraría, en parte, lo dispuesto en la Carta Magna.

Así, la posibilidad de que el órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Tabasco, ante la insuficiencia en la asignación de tiempos en radio y televisión para los partidos políticos pueda complementar el mismo con el tiempo que le corresponda al Estado, implica per se, una invasión en la esfera de competencia del Instituto Federal Electoral, pues a través de dicha facultad se estarían administrando tiempos en radio y televisión en caso de que se presente un supuesto de insuficiencia, cuestión que, en todo caso, corresponde a este último instituto ponderar y, en su caso, establecer las medidas atinentes al respecto, porque se encuentran íntimamente relacionadas con las facultades de administración que, se reitera, están conferidas exclusivamente al Instituto Federal Electoral, tal como se desprende del artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado B, último párrafo constitucional.

Por lo anterior, se reitera, la disposición que se analiza, al conferir al órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Tabasco, la posibilidad de complementar el tiempo faltante con el disponible que le corresponda al Estado, y la facultad de solicitar al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo, resulta contrario a nuestra Ley Suprema, porque tales facultades, invaden la esfera de atribuciones del Instituto Federal Electoral, en los términos antes expuestos.

- En relación con lo alegado por la accionante en relación con que en ninguna de las iniciativas presentadas aparecen propuestas de reforma a los artículos 76, 77 y 78 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, por lo que no se entiende la reforma a los mismos, además de que no existen consideraciones sobre la pertinencia y oportunidad de incorporar el nuevo contenido a los citados numerales, se relaciona con cuestiones de técnica legislativa y derecho parlamentario, ya que se alegan supuestas violaciones cometidas en el

proceso legislativo de reformas y adiciones a la Ley Electoral local y, por tanto, en lo que atañe a dichos motivos de inconformidad, no se emite opinión.

• Inconstitucionalidad de los artículos 90, fracción III, 91, fracción I y 93, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

- El artículo 90, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, el cual señala que las Constituciones Locales y leyes electorales estatales deben garantizar, entre otras cosas, el que se fijen criterios para los límites a las erogaciones de los partidos políticos en precampañas y campañas, los montos máximos de aportaciones de sus simpatizantes, las reglas de precampaña y campaña, y la duración de las mismas, no resulta inconstitucional.

Se considera lo anterior, porque la Constitución Federal obliga a las Legislaturas Estatales a regular lo correspondiente a la materia electoral, con el fin de fijar reglas acordes con el propio Texto Constitucional, en relación con los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas, y montos máximos de aportación de sus simpatizantes, así como la duración de las mismas, pero no prohíbe el que el gasto o recurso que los precandidatos aporten a sus precampañas, deban considerarse como financiamiento privado y sumarse al que obtengan los partidos de otras fuentes, porque dicha circunstancia se encuentra dentro de la potestad de las Legislaturas Locales para poder definir tal aspecto.

Asimismo, contrario a lo aducido por el accionante, la referida norma no ocasionaría que no se pudiera limitar, ni prever el número de aspirantes o precandidatos que puedan participar en los procesos de selección, toda vez que tal situación corresponde definirla a los partidos políticos en el ámbito de sus elecciones internas o los métodos de selección para sus candidatos que los mismos se den y en esa misma lógica, el propio numeral establece que el límite de las cuotas voluntarias será el que fije el órgano interno responsable de cada partido político.

Por tanto, las reglas que se den, deben ser acordes al Texto Constitucional, situación que en la especie, no se ve transgredida de forma alguna, toda vez que la adición de la palabra "*precandidatos*" al numeral de referencia, como se ha visto, no transgrede el Texto Constitucional.

- El artículo 91, fracción I, de La Ley Electoral del Estado de Tabasco, no es inconstitucional y se estima innecesario el pronunciamiento al respecto, en virtud de que sobre la temática que aborda dicho numeral, ya se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitu-

cionalidad 21/2009, en la que consideró que debía partirse de la consideración de que el vocablo "simpatizante" que emplea la Constitución General de la República en los preceptos 41, fracción II, penúltimo párrafo y 116, fracción IV, inciso h), debe entenderse siguiendo la acepción gramatical como "aquella persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas del partido político", dentro del cual se ubican tanto los militantes y los candidatos como los propiamente simpatizantes, pues en todos éstos existe afinidad con la organización de que se trate.

- El artículo 93, último párrafo, de la multicitada Ley Electoral de Tabasco, sí es inconstitucional, al incumplir con el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b) y h), de la Constitución Federal de la República.

- Se afirma lo anterior, porque dicha norma aumenta de un diez a un veinte por ciento el límite del monto establecido como tope de gastos de campaña del año en que se elija gobernador, en relación con el monto de recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92 del mismo ordenamiento legal, y de los obtenidos en mítines o en la vía pública, de lo cual resulta evidente la oposición a lo establecido en la Constitución Federal, respecto al límite que debe establecerse en la Constitución Local y en la ley reglamentaria de la materia, respecto a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como que la suma de las aportaciones de sus simpatizantes no debe exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

• Inconstitucionalidad del artículo 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral de Tabasco.

- Es inconstitucional el artículo en análisis, porque su redacción permite advertir que existe falta de objetividad respecto de las cifras que establece para regular el monto de erogación de los partidos políticos en las distintas campañas para elegir autoridades electorales locales.

- En efecto, tal como lo ha hecho constar el partido político accionante, al quedar redactado la norma de la siguiente forma: "*se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 50%*.", deja lugar a la interpretación que realiza el instituto político y, por tanto, se violentan los principios de objetividad y de certeza.

- El primero de los señalados principios, el de objetividad, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral deben estar diseñados para

evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma; por su parte, el principio de certeza consiste en que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas.

- Los presupuestos de referencia implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refieren 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 o de otros Poderes del Estado.

- En esta lógica, la ambigüedad normativa en su conjunto puede traer como consecuencia, que una de las normas que rigen el proceso electoral, no esté debidamente diseñada para su adecuado cumplimiento y, por tanto, se puedan evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, al establecer una fórmula que pudiera establecer un gasto fuera de cualquier contexto fáctico, en las campañas de gobernador, diputados y Ayuntamientos en el Estado de Tabasco.

- A manera de ejemplo, se toma en consideración que a nivel federal en el año en el que se renueva el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se otorga a cada partido para gastos de campaña el monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda para la realización de sus actividades ordinarias; de esto se advierte que el legislador federal consideró que para el mismo supuesto en estudio, esto es, el del tope de gastos de campaña, que el mismo sería de un monto equivalente al 50% del financiamiento público correspondiente a un año para actividades ordinarias. Contrario a como se ve, en la norma en estudio, en la cual se da una multiplicación simple respecto del porcentaje en comento, lo cual, como se ha mencionado, pudiera dar lugar a topes desproporcionados que, como se ha señalado, violentan los principios de certeza y de objetividad en materia electoral.

SÉPTIMO.—**Opinión de la procuradora general de la República.** Al formular su opinión en la presente acción, la procuradora general de la República señaló, esencialmente, lo siguiente:

• Violaciones al proceso legislativo.

- De las constancias que obran en autos, no se advierte violación alguna, trascendente o intrascendente del desarrollo del proceso legislativo que culminó con el Decreto 107, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Tabasco; en virtud de que las iniciativas que se tomaron en cuenta, se dirigen a homologar la fecha en que habrá de celebrarse la jornada electoral local con los comicios federales, y si bien, ninguna de ellas incluye la reforma a los preceptos 34, 76, 77, 78, 90, 91, 93 y 225, punto 1, incisos a), b) y c), eso no implica la inconstitucionalidad del decreto, porque aunque las iniciativas tienen como primer efecto iniciar reformas, modificaciones, derogaciones o creación de normas, no sujeta jurídicamente al dictamen que llegue a presentar la comisión encargada, ni tampoco condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros del órgano parlamentario, ni implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer, deba existir un proyecto de ley.

- Aunado a lo anterior, en la sesión pública extraordinaria del Pleno de la Legislatura de Tabasco se observaron, a cabalidad, los principios de legalidad, participación, deliberación parlamentaria y adopción de resoluciones legislativas, conforme a las reglas de votación y se cumplieron todas las etapas del proceso legislativo, de todos y cada uno de los artículos previstos en el dictamen.

- Tampoco asiste la razón al promovente cuando afirma que el dictamen de las iniciativas sólo se ocupa de describir, mas no de fundar y motivar, la adición de dos párrafos al artículo 34, así como de la reforma de los preceptos 76, 77, 78, 90, 91 y 93 del decreto controvertido, porque dicho dictamen no implica violaciones de carácter formal que trasciendan a la norma, ya que el mismo fue subsanado al momento en que se puso a consideración del Pleno el dictamen y fue conocido y votado por todos los integrantes del Congreso Local.

- No asiste la razón al promovente cuando afirma que en el curso del debate se reservaron los artículos 76, 77 y 78 del decreto impugnado, para debatirlos en lo particular, presentando propuestas puntuales al respecto que no fueron admitidas a debate y que se desecharon bajo el pretexto de que ya estaban suficientemente discutidas, porque en la sesión extraordinaria, respecto de cada uno de los artículos mencionados, se preguntó si se ponía a discusión la propuesta de modificación, lo cual no fue aceptado y, por el contrario, por votación mayoritaria se consideró que los artículos estaban suficientemente discutidos y que se aprobaban.

• Violaciones de fondo.

- El artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco no vulnera los principios constitucionales rectores en materia electoral, porque, en su primer párrafo, establece la prohibición de los sujetos para registrarse a diversos cargos de elección popular para el Estado y dispone que en caso de que eso ocurra, se cancelará el registro posterior, prevaleciendo el inicial; y, por su parte, el segundo párrafo, regula una hipótesis distinta, referente al impedimento de las personas para ser candidato por cargo de elección popular federal o de otro Estado o del Distrito Federal y, simultáneamente, para otro cargo de elección popular en Tabasco, en cuyo caso, se cancelaría el registro estatal.

- El artículo 76 impugnado, no contiene alguna ambigüedad que haga suponer que al Instituto Electoral del Estado se le confieren facultades exclusivas correspondientes al Instituto Federal Electoral, sino que se limita a establecer que el Estado garantizará el acceso y distribución entre los partidos políticos de los tiempos de radio y televisión, de conformidad con lo que establecen las normas constitucionales, el Código Federal y la Ley Electoral de la entidad, lo cual es concordante con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

- El artículo 77 del decreto combatido, al establecer que corresponde al instituto estatal vigilar que las transmisiones de los partidos políticos en radio y televisión se mantengan dentro de la legalidad, no transgrede las atribuciones del Instituto Federal Electoral, en tanto que la vigilancia no interviene con la autorización, prohibición o regulación de programas y mensajes de los partidos políticos.

- Por su parte, el numeral 78 impugnado, sí es inconstitucional, porque invade los artículos 41, base III, apartado A y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, porque establece que en caso de insuficiencia, el Consejo Estatal completará el tiempo faltante con el disponible que corresponda al Estado y, en su caso, solicitará al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo, siendo que este último instituto tiene la facultad exclusiva de administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

- El artículo 90, fracción III, primer párrafo, no es inconstitucional, porque aunque el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución Federal no contenga una disposición expresa en cuanto a que las aportaciones de los precandidatos en sus precampañas se sumarán al financiamiento partidista

privado, lo cierto es que mediante la norma secundaria se debe regular lo concerniente al financiamiento privado, debiendo tener en cuenta que no rebase el público.

- El artículo 91, fracción I, del decreto impugnado, al suprimir la palabra "afiliados" y establecer que los partidos políticos no pueden recibir anualmente aportaciones en dinero o especie de simpatizantes por una cantidad mayor al diez por ciento del monto establecido como gastos para la campaña del año inmediato anterior en que se elija gobernador del Estado, no implica una mala interpretación que pueda afectar la libertad de asociación política, la calidad de entes públicos de los partidos políticos y las organizaciones partidistas, sino que se limita a establecer el tope de las aportaciones que los partidos políticos pueden recibir de sus simpatizantes, lo cual, en nada interviene con el derecho de los ciudadanos de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, por el contrario, les otorga certeza sobre las contribuciones que se aportan.

- El artículo 93, último párrafo, es violatorio del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Ley Suprema, al establecer que la suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, así como los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no puede ser mayor al veinte por ciento del monto establecido como tope de gastos de campaña del año inmediato anterior en que se elija gobernador del Estado, porque las aportaciones de los afiliados, militantes y simpatizantes quedan en el rango del diez por ciento que prevé la Constitución General, y el término "simpatizante", debe entenderse como la persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas de un partido político, dentro del cual se ubican los militantes, los candidatos y los propiamente simpatizantes.

- El artículo 225 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, al disponer que el Consejo Estatal tomará como base el financiamiento público que reciben las instituciones políticas para sus actividades ordinarias del año de la elección, multiplicado por el cincuenta por ciento, para determinar el límite que estos podrán erogar en sus campañas, no implica transgresión alguna a los principios constitucionales en materia electoral, porque el Constituyente Local instauró un procedimiento para que el Consejo Estatal pueda establecer el tope máximo de los gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos, consistente en el financiamiento público que reciban dichos entes para sus actividades ordinarias del año de la elección, multiplicado por cincuenta o cuarenta por ciento, según corresponda.

- Aunado a lo anterior, debe señalarse que el valor porcentual referido en el artículo 225 impugnado, no elevaría en un cien por ciento los gastos de campaña donde se elija gobernador del Estado, porque el término "multiplicado", no se refiere a acrecentar el monto máximo que pueden erogar las instituciones políticas en dicha empresa, sino que es equivalente sobre el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección, en un cincuenta por ciento; además, la expresión "se tomara como base", se refiere a la herramienta con que cuenta el Consejo Estatal para determinar el monto máximo que pueden erogar los partidos políticos en sus campañas, y no al valor mínimo.

- Además, debe entenderse que el numeral 225, fracción I, incisos a), b) y c), de la misma norma que se analiza, establecen el referente al tope máximo de erogaciones para campañas de los partidos políticos de acuerdo con el tipo de elección, ya sea de gobernador, diputados o de Ayuntamientos, porque el precepto impugnado va dirigido a regular la contienda electoral y no a quien pretende ocupar el cargo público; aunado a lo anterior, la circunstancia de que el numeral impugnado prevea bases diversas para determinar el monto máximo que los partidos políticos podrán erogar para sus campañas dependiendo del tipo de elección, no es inconstitucional, porque no es posible equiparar el año de campaña donde se elija gobernador del Estado, diputados y Ayuntamientos, con aquel donde sólo se elijan diputados, presidentes municipales y regidores, porque la afluencia de votantes y los recursos empleados para cada una de éstas, son en sí diversos.

OCTAVO.—**Informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.** Mediante oficio presentado el veintiséis de septiembre pasado ante este Alto Tribunal, el consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, informó que de conformidad con el Decreto 107 promulgado por el Poder Ejecutivo y expedido por la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de agosto de dos mil once, en el que se adicionaron y reformaron diversos numerales a la Ley Electoral de la referida entidad, se estableció en el artículo 200, párrafo primero, que el proceso electoral ordinario iniciará el veinticinco de noviembre del presente año, ya que la jornada electoral en la entidad federativa en cita, se celebrará el primer domingo de julio de dos mil doce, tal como ocurre a nivel federal y lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada

la instrucción y se procedió a 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 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 la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco y la Constitución Federal.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la acción.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.

El párrafo primero del artículo 60[1] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo para promover 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, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el Decreto 107, por el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco en el suplemento 7190, el miércoles tres de agosto de dos mil once,[2] por lo que 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 jueves cuatro de agosto al viernes dos de septiembre de dos mil once.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que la demanda se presentó el dos de septiembre de dos mil once[3] en la Oficina de Certificación

[1] "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."
[2] Como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas 220 a 239.
[3] Sello asentado al reverso de la foja 70 del expediente.

Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que se promovió oportunamente.

TERCERO.—**Legitimación del promovente de la acción.** Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe el escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad, José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo 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 fue nombrado presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto.[4]

De acuerdo con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, 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.

En el caso, se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) De la certificación que obra en autos, expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 125, párrafo 1, inciso s), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el **Partido de la Revolución Democrática**, es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral.[5]

---

[4] Foja 444 del expediente.
[5] Foja 443 del expediente.

b) Asimismo, de diversa constancia expedida por el mismo funcionario precisado en el párrafo anterior, se advierte que José de Jesús Zambrano Grijalva, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado partido, fue electo como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.[6]

Ahora bien, del artículo 104, inciso e), del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido promovente cuenta con facultades para representar legalmente al partido y designar apoderados de tal determinación.[7]

c) Las normas impugnadas son de naturaleza electoral, en tanto que establecen los impedimentos para que una persona sea registrada como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; los tiempos de radio y televisión que les corresponden a los partidos políticos como prerrogativa estatal y su regulación; los topes anuales de las cuotas o aportaciones que cada partido político puede recibir anualmente; y, la determinación del monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en las campañas de elección de gobernador, diputados y Ayuntamientos.

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 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.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento; sin embargo, este Alto Tribunal, de oficio, advierte que respecto del artículo 225, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

---

[6] Foja 444.

[7] "Artículo 104. El titular de la presidencia del comité ejecutivo nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:
"…
"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

Mexicanos,[8] en virtud de que la demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó fuera de los plazos previstos en la legislación en cita, como se demuestra a continuación:

El párrafo primero del artículo 60 del ordenamiento legal en cita[9] dispone que el plazo para promover 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, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; además, dispone que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Ahora bien, el artículo 225, último párrafo, no ha sido modificado desde la expedición de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 099, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de diciembre de dos mil ocho, por tanto, si la demanda de la presente acción constitucional se presentó hasta el dos de septiembre de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como consta en autos, resulta evidente que se promovió de forma notoriamente extemporánea.

Esto es, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, transcurrió del sábado trece de diciembre de dos mil ocho y venció el domingo once de enero de dos mil nueve, es decir, más de dos años y medio antes de la fecha de presentación de la acción de inconstitucionalidad.

Así, se reitera, se actualiza la causa de improcedencia aludida y, en consecuencia, debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 225, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En atención a la diversidad de preceptos que se impugnan en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y a efecto de sistematizar los conceptos de invalidez, es que el

---

[8] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

[9] "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."

presente estudio se llevará a cabo en atención a los temas que regulan los preceptos que se impugnan.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el punto I del considerando quinto.

I. Violaciones al procedimiento de reforma y adición a la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

En el primer concepto de invalidez, cuya síntesis se encuentra inserta en apartados anteriores, el promovente alega que el proceso legislativo que dio lugar al decreto impugnado y, en particular, por lo que respecta a los artículos 34, párrafo segundo, 76, 77, 78, primer párrafo, 90, fracción III, 91, fracción I, 93, último párrafo y 225, punto 1, incisos a), b) y c), presenta serias inconsistencias de orden lógico y jurídico, las cuáles, en su opinión, son las siguientes:

- Se incluyeron en el dictamen relativo, temas y asuntos completamente ajenos al objetivo expreso de la reforma que era el de homologar los procesos electorales federal y estatal y tales modificaciones no fueron discutidas en el debate parlamentario.

- Asimismo, existió omisión de analizar y legislar sobre temas que sí resultaban pertinentes y necesarios.

- No existe congruencia entre lo que se sometió a consideración de los legisladores como iniciativa y lo que finalmente se aprobó como decreto.

- El Congreso de la entidad federativa en cita, trajo a colación iniciativas o propuestas inexistentes, revivió partes de iniciativas que ya habían sido consideradas, y modificó de manera inexplicable, infundada e inmotivada, artículos que no guardaban relación con el objetivo expreso de las tres iniciativas que fueron analizadas, sino que se referían a temas diversos y ajenos.

- El legislador omitió ocuparse de la propuesta de modificar el párrafo último del artículo 225, que es el único que guardaba relación con el tema de la homologación y que se refería a la adecuación del plazo que se establece en ese numeral.

- Sólo un párrafo del apartado de consideraciones del dictamen de marras, se ocupa de describir, mas no de razonar, motivar o fundar, la adición de dos párrafos al artículo 34.

- Las trascendentes reformas sobre financiamiento en los artículos 90, fracción III, 91, fracción I y 93, último párrafo, sólo se describen en tres párrafos del referido dictamen.

- En ninguna parte del dictamen se expresan las razones de haber incluido reformas a los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo; además, cuando en el curso del debate se hizo patente la necesidad de conocer las razones de dicha omisión y habiendo reservado tres diputados tales numerales para debatirlos en lo particular y presentando propuestas puntuales al respecto, la mayoría de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, propusieron no admitirlas a debate y desecharlas sin consideración alguna, bajo el presupuesto de que tales artículos ya estaban suficientemente discutidos.

A efecto de dar contestación al concepto de invalidez planteado, es necesario precisar la regulación de la actividad legislativa en el Estado de Tabasco.

En primer término, debe precisarse que el artículo 36, fracción V, de la Constitución Local de la referida entidad dispone que entre las facultades con las que cuenta el Congreso Local, están la de legislar sobre materia electoral con base en el sufragio universal directo.

Por su parte, los artículos 35, 36, 40, 42, 57, 65, fracción III y 66 a 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, así como 63, fracción III y 74 a 99 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en lo que interesa para efectos de resolver la presente acción, establecen lo siguiente:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco:

"Artículo 35. El Congreso del Estado, tendrá dos periodos ordinarios de sesiones al año, el primero del quince de enero al treinta de abril, y el segundo, del uno de octubre al quince de diciembre del mismo año, excepto en los casos a que ese refieren los artículos 19 y 45, primer párrafo de la Constitución Política del Estado.

"Los plazos que se precisan en esta ley se contarán por días naturales, a no ser que expresamente se precise lo contrario."

"Artículo 36. El Congreso sesionará con la asistencia de la mitad más uno del total de sus componentes, excepto en los casos que la Constitución Política del Estado y esta ley requiera de un quórum mayor."

"Artículo 40. El Congreso se reunirá en periodos extraordinarios de sesiones cada vez que lo convoque para este objeto la Comisión Permanente por sí o a la solicitud del Ejecutivo del Estado y sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia comisión someta a su conocimiento en la convocatoria respectiva. El presidente de la Comisión Permanente informará en la apertura de los periodos extraordinarios de sesiones, los motivos que originaron la convocatoria."

"Artículo 42. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado, que durante el receso de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política del Estado."

"Artículo 57. Las comisiones son formas internas de organización que asume la Cámara de Diputados, con el fin de atender los asuntos de su competencia constitucional y legal, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones."

"Artículo 65. la Junta de Coordinación Política propondrá, por lo menos, las siguientes Comisiones Permanentes:

"…

"III. Asuntos electorales."

"Artículo 66. El Congreso del Estado, en los periodos ordinarios y extraordinarios, deberá celebrar sesiones cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de los asuntos de su competencia."

"Artículo 67. Las sesiones serán ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebrarán durante los periodos ordinarios y en las segundas sólo se ventilarán los asuntos que hubieren motivado la convocatoria respectiva."

"Artículo 68. Las sesiones podrán ser ordinarias y extraordinarias y a su vez, podrán tener el carácter de públicas, privadas y solemnes.

"Son sesiones públicas, aquellas que se celebren permitiendo el acceso al público.

"Son sesiones privadas, aquellas en las que sólo intervendrán los diputados, se tratarán en ellas:

"I. Las acusaciones que se hagan en contra de los servidores públicos a que se refiere la Constitución Política del Estado;

"II. Los documentos que con notas de reservados remitan los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado;

"III. Los que la asamblea acuerde deban tener el carácter de reservado, a moción de sus integrantes; y

"IV. La remoción de funcionarios del Congreso del Estado."

"Artículo 69. Cuando la legislatura lo determine, se constituirá en sesión permanente. La duración de ésta sesión será por todo el tiempo necesario para tratar los asuntos señalados."

"Artículo 70. Son sesiones solemnes las que determine el Congreso del Estado para la conmemoración de aniversarios históricos y aquellas en que concurran representantes de los otros Poderes del Estado, de la Federación o personalidades distinguidas.

"Siempre tendrán este carácter, las sesiones en que:

"I. Concurra el ciudadano Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Rinda protesta de ley el gobernador del Estado, al asumir su cargo; y

"III. Presenten sus informes los ciudadanos gobernador del Estado y presidente del Tribunal Superior de Justicia.

"En la misma sesión y en los términos en que se presenten los informes a que se refiere la fracción III, serán contestados por el presidente del Congreso y en sesiones subsecuentes, los ciudadanos diputados realizarán los análisis que estimen convenientes."

"Artículo 71. Iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto."

"Artículo 72. El derecho de iniciar leyes y decretos, corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su competencia, y

"IV. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales, en su caso, en asuntos de su competencia."

"Artículo 73. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, Concejos Municipales, o diputados, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

"Las peticiones de particulares o de autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se turnarán por el presidente del Congreso a la Comisión Permanente que estime competente, misma que podrá hacer suya la iniciativa, emitir un dictamen u ordenar su archivo."

"Artículo 74. Aprobado un dictamen, se remitirá al Ejecutivo la ley o decreto correspondiente, quien si no tuviere observaciones que hacer, ordenará su promulgación y publicación."

"Artículo 75. La ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, quien deberá discutirlo de nuevo, y aprobado que sea con sus observaciones, lo enviará para su publicación."

"Artículo 76. Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo por las dos terceras partes de los diputados presentes, la ley o el decreto será devuelto al Ejecutivo para su inmediata publicación."

"Artículo 77. Si el proyecto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las modificaciones o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas fuesen aprobadas por la mayoría de los diputados presentes, se pasará la ley o decreto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas fueran reprobadas, la ley o el decreto en lo que haya sido aprobado, se pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

"Artículo 78. El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de colegio electoral o de jurado, lo mismo cuando se declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos o haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución General de la República y a la del Estado, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y a su reglamento interno, tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

"Artículo 79. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara, no podrá volverse a presentar en el mismo periodo de sesiones."

"Artículo 80. En la reforma, adición o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

"Artículo 81. Las comisiones a las que se turnen las iniciativas rendirán por escrito al Congreso su dictamen, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la recepción."

"Artículo 82. Los dictámenes deberán contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de resolución que corresponda.

"Los dictámenes de las Comisiones deberán presentarse firmados por los miembros de las mismas. Si alguno de los integrantes de la comisión o comisiones disiente del dictamen, podrá formular por escrito el voto particular correspondiente, que será anexado al dictamen por la comisión que lo elaboró."

"Artículo 83. Si debe ser reformado un dictamen, la comisión o comisiones encargadas de hacerlo, lo presentará o presentarán con las reformas dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba o reciban el expediente. Este término podrá ser ampliado por la asamblea a solicitud de la comisión o comisiones."

"Artículo 84. Los dictámenes que las comisiones emitan sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente, con el carácter de proyecto."

"Artículo 85. Todos los dictámenes deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir."

"Artículo 86. Los diputados se abstendrán de dictaminar, en los negocios en que tengan interés personal o que interesen a su cónyuge, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o afines dentro del segundo."

"Artículo 87. La dispensa de trámite consistirá en las omisiones de las lecturas ordenadas por esta ley."

"Artículo 88. Los proyectos se discutirán primero en la comisión o comisiones correspondientes. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo de la Cámara, se califiquen de urgentes."

"Artículo 89. Para iniciar el debate, se dará lectura al dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se remitió y al voto particular, si lo hubiere."

"Artículo 90. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez."

"Artículo 91. No podrá ser puesto a debate ningún proyecto de ley o decreto, sin que previamente se hayan puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios, el día anterior de la sesión de su discusión, en la junta previa, las copias que contengan el dictamen correspondiente, salvo los que se refieren a asuntos electorales y los relativos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales."

"Artículo 92. El presidente elaborará una lista de los diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto, dándole lectura antes de iniciar el debate.

"Los oradores hablarán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra."

"Artículo 93. Los miembros de la comisión o comisiones unidas que dictaminen, podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias en defensa del dictamen; los demás miembros del Congreso sólo podrán hablar dos veces sobre el mismo asunto."

"Artículo 94. Los diputados, aun cuando no estén inscritos en la lista de oradores, podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador; intervención que no deberá exceder de 5 minutos."

"Artículo 95. Los oradores se referirán concretamente al asunto sujeto a discusión y la duración de su intervención no excederá de quince minutos para lo general y de diez en lo particular."

"Artículo 96. Cuando se discuta una ley o se estudie un asunto relativo al Poder Ejecutivo, el Congreso o la Comisión Permanente, a solicitud de la comisión o comisiones dictaminadoras, podrá citar al titular de la secretaría

del ramo que corresponda, para que informe o ilustre sobre el asunto de su competencia."

"Artículo 97. Siempre que en la discusión algún diputado solicite de la comisión dictaminadora la explicación de los fundamentos de su dictamen o que se dé lectura a las constancias del expediente, el presidente ordenará que así se haga y acto continuo proseguirá el debate."

"Artículo 98. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo; si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario se preguntará en votación ordinaria económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a comisiones para que se reforme en lo conducente, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado."

"Artículo 99. Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverán los artículos a la comisión respectiva para su revisión."

"Artículo 100. En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos que los miembros de la asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto."

"Artículo 101. También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

"Artículo 102. Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden, la que se reclamará por medio del presidente, en los siguientes casos: Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de esta ley, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión. Si el presidente lo estima pertinente permitirá la interrupción.

"Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo personal."

"Artículo 103. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas: primera, por ser la hora que señale el reglamento para hacerlo,

a no ser que se prorrogue por acuerdo de la asamblea; segunda, porque la Cámara acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma Cámara; cuarta, por falta de quórum, el cual, si es dudoso, se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notorio, bastará la simple declaración del presidente; quinta, por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Cámara y que ésta apruebe."

"Artículo 104. En caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor o a algún impugnador si lo hubiere, se preguntará a la asamblea si se toma en consideración. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto, dos diputados en pro y dos en contra; pero si la resolución fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada."

"Artículo 105. No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un asunto."

"Artículo 106. Cuando algún diputado quisiera que se lea algún documento que se relacione con el debate, para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el solo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la asamblea, la lectura del documento deberá hacerse por el secretario, continuando después en el uso de la palabra el orador."

"Artículo 107. El presidente vigilará que el lenguaje y los ademanes utilizados por los oradores, sean los que merece el respeto, la investidura de los diputados y la soberanía del Congreso."

"Las disposiciones contenidas en este capítulo serán aplicables a todos los puntos acordados en la orden del día."

"Artículo 108. Las votaciones serán: nominales, ordinarias y por cédulas."

"Artículo 109. Por regla general, las votaciones serán ordinarias en todos los asuntos, a excepción de leyes o que la asamblea por mayoría determina que sean nominales."

"Artículo 110. Las votaciones nominales consistirán en ponerse de pie, expresando si se está en pro, en contra o declarar que se abstiene de votar."

"Artículo 111. Las votaciones ordinarias se manifestarán poniéndose de pie para aprobar o desaprobar, según lo solicite la mesa directiva; las abstenciones se manifestarán permaneciendo sentados."

"Artículo 112. Las votaciones para elegir personas, serán por cédulas en las que se emitirá el voto en escrutinio secreto y por escrito, que se depositará en un ánfora colocada al efecto frente a la directiva del Congreso. Obtenida la votación, el secretario con el auxilio del oficial mayor verificarán el resultado, el cual se le dará a conocer al presidente, para que éste haga la declaratoria que corresponde."

"Artículo 113. En casos de empate en cualquiera de las tres formas de votación, el presidente del Congreso, además del ordinario, tendrá voto de calidad."

"Artículo 114. Mientras se verifica la votación, ningún miembro de la legislatura deberá abandonar el salón de sesiones. Si algún diputado abandonare el salón, su voto se computará unido al de la mayoría."

"Artículo 115. Cuando se discuta un proyecto de ley o decreto, ante la presencia del secretario del ramo y se tenga que someter a votación, deberá invitársele para que abandone el recinto, durante el tiempo que dure ésta."

"Artículo 116. Todas las votaciones se tomarán por mayoría relativa, a no ser aquellos casos en que la Constitución o esta ley exijan las dos terceras partes o mayoría absoluta.

"Se entiende por mayoría relativa, la correspondiente a la mitad más uno de los diputados presentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso."

"Artículo 117. Concluidas las votaciones, el secretario hará el cómputo de votos dando a conocer el resultado al presidente, para que éste haga la declaratoria correspondiente."

«Artículo 63. Las Comisiones Permanentes que a continuación se señalan, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

«...

(Reformada, P.O. 31 de diciembre de 1997)
«III. Asuntos electorales, conocerá:

«a) De las iniciativas de creación, reformas, adiciones, derogaciones y abrogación de leyes electorales;

«b) De las elecciones extraordinarias que se celebren;

«c) De la integración del Consejo Estatal Electoral y del Tribunal Electoral de Tabasco; y

«d) De la expedición del bando solemne para declarar gobernador electo. »

Reglamento Interior del Congreso
del Estado Libre y Soberano de Tabasco

"Artículo 74. Las iniciativas de leyes y decretos deberán presentarse por escrito y firmadas, ante la mesa directiva del Congreso en los periodos ordinarios y ante la Comisión Permanente en el receso, conteniendo una exposición de motivos que las fundamente y concluirán por sugerir la forma en que deban ser aprobadas."

"Artículo 75. Antes de remitirse al Ejecutivo las leyes y decretos para su promulgación, deberán sentarse en el libro correspondiente.

"Después de haber aprobado los artículos de una ley y antes de enviarlos al Ejecutivo para su promulgación, pasará el expediente a la Comisión de Editorial, Corrección de Estilo y Redacción, para subsanar o acendrar la redacción del dictamen y lo presente corregido, en su caso, a la mayor brevedad posible."

«(Reformado, P.O. 2 de febrero de 2002)»
"Después de dictaminados los artículos de una ley o decreto y antes de someterlos al Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación; pasará el expediente a la Oficialía Mayor, para revisar minuciosamente el texto, y sin variar el fondo, subsanar cualquier aspecto de la redacción del dictamen propuesto. Efectuado lo anterior, el titular de la oficialía lo comunicara oportunamente al presidente de la comisión que corresponda, para los efectos legales correspondientes."

"Artículo 76. Los proyectos de leyes y decretos deberán acompañarse del expediente respectivo; en casos graves o urgentes se podrá omitir el extracto, pero el Congreso o el Ejecutivo del Estado nombrará una comisión que al hacer entrega del expediente original, informe sobre los principales asuntos y exponga los motivos que hay de la gravedad o urgencia del caso."

"Artículo 77. Las leyes y decretos que deban pasar al Ejecutivo para su promulgación se remitirán en original, debiendo quedar copia en poder de la Secretaría del Congreso."

"Artículo 78. Si un dictamen o iniciativa constare de más de cien artículos podrán darse lecturas parciales, en el número de sesiones que acuerde la asamblea, no mayor de una hora, hasta que se haya terminado la lectura total del proyecto. Podrá ampliarse el tiempo y el número de artículos a leer, con la aprobación de la mayoría de los presentes."

"Artículo 79. Las leyes y decretos serán redactados con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobados, sin hacerle ninguna variación, y al expedirlos serán autorizados con la firma del presidente y del secretario."

"Artículo 80. Para la elaboración y expedición de los dictámenes, las comisiones se reunirán a petición de sus respectivos presidentes o de dos o más ... de los diputados que la formen."

"Artículo 81. Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes hasta elaborar el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente."

"Artículo 82. Las comisiones podrán celebrar reuniones a las que asistirán, previa invitación, representantes de grupos, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto."

"Artículo 83. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso, podrá llamar al orden a los diputados en los casos siguientes:

"a) Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento;

"b) Cuando se infrinjan artículos de la Constitución del Estado, de la ley orgánica o normas reglamentarias que la Cámara haya aprobado para su gobierno interior, en cuyo caso, se citarán el o los artículos violados;

"c) Cuando se viertan injurias en contra de alguna persona física o moral o de las instituciones públicas; y

"d) Cuando el orador se exceda en su intervención del tiempo reglamentario, el presidente de la mesa directiva le hará llegar una advertencia oportuna, invitándolo a concluir en el tiempo que al efecto se señale. Si excede, le retirará el uso de la palabra sin que valga protesta en contrario."

"Artículo 84. Las discusiones sólo podrán suspenderse cuando se plantee moción suspensiva y el Congreso en votación ordinaria la declare procedente."

"Artículo 85. Planteada una moción suspensiva, sólo hablará un orador a favor y otro en contra, se votará de inmediato su procedencia como asunto de previo y especial pronunciamiento."

"Artículo 86. No podrá llamarse al orden al orador que critíque o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el ejercicio de sus funciones, pero en caso de injurias o calumnias, el presidente instará al ofensor a que se retracte; si no lo hiciere así, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado ofensa se certifiquen en acta especial para proceder a lo que hubiera lugar."

"Artículo 87. Antes de cerrarse la discusión de los dictámenes de leyes o decretos, podrán hablar los miembros de la comisión dictaminadora que así lo desee. En los asuntos que sean económico, bastará que hable uno en un solo sentido."

"Artículo 88. Una vez que hubiesen hecho uso de la palabra los miembros de dicha comisión, el presidente preguntará a la asamblea si el asunto está o no suficientemente discutido, en caso afirmativo se pasará inmediatamente a votación."

"Artículo 89. Si algún dictamen estuviere compuesto de dos o más artículos se pondrá a discusión en lo particular, separadamente uno después del otro. Los dictámenes que consten de un solo artículo serán discutidos una sola vez, pasándose inmediatamente a votación."

"Artículo 90. Cuando no haya quien pida la palabra en contra de algún dictamen, se procederá inmediatamente a la votación para su aprobación."

"Artículo 91. Presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos que desee exponer su autor, se preguntará a la asamblea si se pone o no a discusión, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se procederá a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido. Acto seguido se llevará a cabo la votación y lo aprobado se hará constar en dicho dictamen."

"Artículo 92. Cuando el Congreso solicite la comparecencia de algún titular de las secretarías del Poder Ejecutivo, se le permitirá instruirse del expediente respectivo, sin que por esto deje de verificarse dicha comparecencia."

"Artículo 93. Para los efectos del artículo anterior, el secretario del Congreso dará aviso al titular del Poder Ejecutivo, de la fecha, lugar, hora y de los asuntos que vayan a tratarse."

"Artículo 94. Antes de que los diputados inicien la discusión, el secretario del ramo correspondiente informará al Congreso de todo lo que estime conveniente, así como exponer los fundamentos que considere procedentes para apoyar su opinión."

"Artículo 95. El secretario compareciente podrá volver a hacer uso de la palabra cuando algún diputado así lo solicite."

"Artículo 96. Toda iniciativa de ley o decreto del Ejecutivo del Estado, deberá de dirigirse al Congreso por medio de oficio."

"Artículo 97. Los proyectos de leyes que consten de más de treinta artículos, podrán ser discutidos por títulos, capítulos, secciones o párrafos, siempre que así lo acuerde el Congreso a petición de alguno de los miembros, pero se votará separadamente cada uno de ellos si así se pidiere y lo aprueba el Congreso."

"Artículo 98. Todos los asuntos que se sometan a la consideración del Congreso, serán o no aprobados a través del voto que emitan los diputados, conforme a lo dispuesto por el capítulo XV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco."

"Artículo 99. El secretario de la mesa directiva hará constar con toda precisión, en la acta de la sesión, el resultado de las votaciones."

De las disposiciones anteriores, se desprende lo siguiente:

a) El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde, entre otros, a los diputados.

b) Las iniciativas de leyes y decretos deberán presentarse por escrito y firmadas, conteniendo una exposición de motivos que las fundamente y concluirán por sugerir la forma en que deban ser aprobadas.

c) Las iniciativas presentadas, entre otras, por los diputados, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

d) Las comisiones son formas internas de organización que asume la legislatura con el fin de atender los asuntos de su competencia constitucional y legal, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones, cuyas resoluciones se tomarán por consenso o por mayoría de votos, teniendo su presidente, además del ordinario, voto de calidad. En caso de abstención, el voto se computará a favor del dictamen correspondiente.

e) Son facultades de la Comisión de Asuntos Electorales, entre otras, las iniciativas de creación, reformas, adiciones, derogaciones y abrogación de leyes electorales.

f) Los proyectos se discutirán primero en la comisión o comisiones correspondientes y sólo en los asuntos que la Cámara califique de urgentes podrá dispensarle este requisito.

g) Las comisiones a las que se turnen las iniciativas rendirán por escrito al Congreso su dictamen, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la recepción, los cuales deberán contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de resolución que corresponda.

h) Los dictámenes de las comisiones deben presentarse firmados por los miembros de la misma y si alguno de sus integrantes disiente del dictamen, podrá formular por escrito el voto particular correspondiente que será anexado al dictamen por la comisión que lo elaboró.

i) El Congreso del Estado tendrá dos periodos ordinarios de sesiones al año, el primero, del quince de enero al treinta de abril; y el segundo, del uno de octubre al quince de diciembre del mismo año; debiendo celebrar las sesiones que sean necesarias para el oportuno despacho de los asuntos, con un mínimo de dos veces por semana.

j) La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado, que durante el receso de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política del Estado y por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado, es la encargada de convocar al Congreso para que se reúna en periodos extraordinarios de sesiones, en los que sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia comisión someta a su conocimiento en la convocatoria respectiva.

k) Para iniciar el debate de un proyecto, se dará lectura al dictamen de la comisión a cuyo estudio se remitió y al voto particular, si lo hubiere; las iniciativas de leyes o decretos se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

l) No podrá ser puesto a debate ningún proyecto o decreto sin que previamente se haya puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios el día anterior a la sesión de discusión, salvo los que se refieren a asuntos electorales y los relativos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

m) Para la discusión del proyecto, el presidente elaborará una lista de los diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto, dándole lectura antes de iniciar el debate; los miembros de la comisión que dictaminó, podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias en defensa del dictamen y siempre que en la discusión algún diputado solicite de la comisión dictaminadora la explicación de los fundamentos de su dictamen o que se dé lectura a las constancias del expediente, el presidente ordenará que así se haga y, acto continuo, proseguirá el debate.

n) Después de que se declare que un proyecto ha quedado suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo; si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario, se preguntará en votación ordinaria económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a comisiones para que se reforme en lo conducente, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

o) Después de cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso, se procederá a la votación; en el segundo, volverán los artículos a la comisión respectiva para su revisión.

p) En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos que los miembros de la asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

q) En el caso de aprobación o modificación de leyes, las votaciones serán nominales, y concluidas las votaciones, el secretario hará el cómputo de votos dando a conocer el resultado al presidente, para que éste haga la declaratoria correspondiente.

r) Aprobado un dictamen, se remitirá al Ejecutivo la ley o decreto correspondiente quien, si no tuviere observaciones, ordenará su promulgación y publicación.

Ahora bien, de las constancias que obran agregadas en autos, este Tribunal Pleno estima que, contrario a lo sostenido por el partido político promovente, en el presente asunto sí se cumplió con el proceso legislativo en términos de la regulación pertinente, como se demuestra a continuación:

1. El proyecto de ley se basó en tres distintas iniciativas presentadas que a continuación se señalan: en sesión de la Comisión Permanente de vein-

ticuatro de mayo de dos mil diez, por el coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México, el dos de junio siguiente, también en sesión de la Comisión Permanente, por el coordinador del Partido de la Revolución Democrática; y en sesión de doce de diciembre del mismo año, por un diputado del Partido Acción Nacional.

2. El veintiuno de julio de dos mil once, la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales del Congreso del Estado de Tabasco aprobó el dictamen por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral de la referida entidad y su presidente envió un oficio a la presidencia de la Comisión Permanente del Congreso Estatal, solicitando que se convocara a un periodo extraordinario de sesiones, para someter dicho dictamen a consideración del Pleno.

3. En atención a la solicitud precisada en el párrafo anterior, el veintiséis de julio de dos mil once, los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco expidieron la convocatoria para el periodo extraordinario de sesiones para el día veintisiete siguiente, precisando que se atenderían, entre otros asuntos, la lectura, análisis, discusión y aprobación, en su caso, de un dictamen emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado.

4. En la fecha señalada, esto es, el veintisiete de julio del dos mil once, se realizó la sesión extraordinaria en la que se determinó que existía el quórum requerido (asistieron los treinta y cinco diputados que integran el Congreso de la multicitada entidad) y se dio lectura al dictamen de la comisión.

5. Después de su discusión, el dictamen se aprobó en lo general por unanimidad de treinta y cinco votos; asimismo, se precisó que diversos diputados se habían anotado para impugnar el dictamen en lo particular respecto de los artículos 34, 76, 77, 78, 90, 91, 93, 98, 202, 219, 225, 233, 247 y 266.

6. Se desahogaron las listas de los oradores, y en cada ocasión, los diputados determinaron si se aceptaba o no la modificación del artículo (cuando existía propuesta en ese sentido), si el precepto legal se encontraba suficientemente discutido y, finalmente, si se aprobaban los artículos que habían quedado reservados. Es necesario precisar que diputados que habían solicitado la reserva de diversos artículos, al momento de la discusión, desistieron de manera expresa o tácita de su derecho a expresar sus argumentos en contra de los mismos o de proponer su modificación.

7. Sólo se aprobaron las propuestas de modificación de los artículos 93[10] y 266, por mayoría de treinta y un votos a favor y dos abstenciones, y por unanimidad de treinta y tres votos, respectivamente. El resto de los artículos quedaron aprobados con las siguientes votaciones nominales: 34, mayoría de veintiún votos a favor, trece votos en contra y una abstención; 76, veintiún votos a favor y catorce votos en contra; 77, veintiún votos a favor, doce votos en contra y dos abstenciones; 78, veintiún votos a favor y catorce votos en contra; 91, veintiún votos a favor, doce en contra y una abstención;[11] 98, treinta y tres votos a favor; 202, treinta y tres votos a favor; 219, treinta y tres votos a favor; 225, veinticinco votos a favor y siete en contra; 233, veintiocho votos a favor y cuatro en contra; y, 247, treinta y un votos a favor, un voto en contra y una abstención.

8. Finalmente, por mayoría de treinta y dos votos a favor, y una abstención, se aprobó todo el articulado del dictamen que no había sido impugnado en lo particular.

9. En consecuencia, el presidente manifestó que al haber aprobado en lo general y en lo particular el dictamen, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, lo procedente era declarar aprobado el dictamen con las modificaciones determinadas y, por tanto, ordenó que se emitiera el decreto correspondiente y que se enviara el original al Ejecutivo del Estado.

10. El tres de agosto de dos mil once, previa promulgación por el titular del Ejecutivo Local, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el suplemento 7190.

Con lo anterior, se demuestra que sí se agotó el procedimiento legislativo en los términos precisados en la legislación correspondiente y, en consecuencia, que es infundado el concepto de invalidez.

---

[10] El texto propuesto del último párrafo del artículo 93, originalmente establecía: "La suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al monto que cada partido político reciba como financiamiento público.", y se modificó para quedar: "La suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 20% del monto establecido como tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador del Estado, inmediata anterior."

[11] Se informó que a partir de la discusión de este asunto, se concedió anuencia a dos diputados para que se retiraran del recinto legislativo, de ahí que el resto de las votaciones sea con treinta y tres diputados.

No obsta para la anterior determinación, la circunstancia a la que alude el accionante, en cuanto a que en ninguna de las tres iniciativas que, de acuerdo con el propio dictamen, fueron tomadas en cuenta para la elaboración de la iniciativa del decreto que se analiza, se propuso la modificación o reforma de los artículos 34, 76, 77, 78, 90, 91 y 93 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, porque dicha circunstancia de ninguna manera demuestra la existencia de una violación de carácter formal y, mucho menos, que ésta pueda trascender de manera fundamental a la norma misma.

Se afirma lo anterior, porque la iniciativa de ley o decreto, como causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer y atender las necesidades que requieran cierta forma de regulación, fija de alguna manera el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello signifique que la discusión no pueda abordar otros temas que, por razón de su íntima vinculación con la del proyecto, deban regularse también para ajustarlos a la nueva normatividad.

Por virtud de la potestad legislativa que tienen los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden cambiar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, porque ni de la Constitución Local, ni de la legislación secundaria sobre el tema, se desprende que exista una prohibición hacia la Legislatura Estatal para cambiar las razones o motivos que dieron origen al proyecto de ley o decreto, si no que, por el contrario, lo permite.

Incluso, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco dispone:

"Artículo 77. Si el proyecto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las modificaciones o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas fuesen aprobadas por la mayoría de los diputados presentes, se pasará la ley o decreto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas fueran reprobadas, la ley o el decreto en lo que haya sido aprobado, se pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

Del numeral anterior se desprende que, como ya se dijo, la legislación prevé que la legislatura no sólo pueda aprobar o desechar un proyecto, sino que también le permite modificarlo o adicionarlo.

Aunado a lo anterior, el artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, el cual ya fue citado, dispone que después de

presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos que desee exponer su autor, debe preguntarse al órgano legislativo si se pone o no a discusión, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se debe proceder a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido para, posteriormente, llevar a cabo la votación y lo aprobado debe hacerse constar en dicho dictamen, con lo cual se corrobora la facultad del Congreso de la entidad en cita de realizar modificaciones al dictamen que se pone a su consideración.

Así, debe concluirse que las facultades legislativas que se conceden al Congreso del Estado de Tabasco, no implican que por cada modificación legislativa que se busque establecer, deba existir una específica iniciativa de ley, sino que las atribuciones que de manera general señalan las disposiciones aplicables, permiten apreciar que no existe una limitante al respecto, quedando a juicio de la legislatura, el modificar una propuesta determinada, lo cual abarca la posibilidad de proponer una alteración a la legislación vigente.

Por tanto, puede afirmarse que el Congreso Local se encuentra en plena aptitud de realizar todos aquellos actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiere sido originalmente presentado.

Conforme a lo anterior, bastará con que se haya presentado una iniciativa en términos de los artículos 71, 72 y 73 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, que –por utilizar una expresión específica– abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la entidad para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta y sólo para las disposiciones en ella incluidas, por lo que claramente existe la posibilidad de realizar nuevas modificaciones al proyecto.

De esta forma, si las propuestas de los tres diputados de diversas fracciones parlamentarias, contemplaban la posibilidad de homologar los procesos electorales federal y estatal, a partir de la jornada electoral coincidente el primer domingo del mes de julio del año de la elección, perfectamente puede la Legislatura del Estado de Tabasco determinar también reformar otros artículos, por ejemplo, los relacionados con el acceso de los partidos políticos a sus prerrogativas en materias de radio y televisión, para adecuar las disposiciones relativas al nuevo contexto que se proponía de procesos electorales coincidentes, sin que ello requiriera de una nueva iniciativa de ley.

Conviene precisar que no existe obligación en la Constitución del Estado de Tabasco que implique una correspondencia entre las leyes emitidas por el

Congreso Local y las iniciativas que les dieron origen, toda vez que éstas no habrían sido contempladas por el Constituyente Local como elementos de validez de las leyes, razón por la que no existe impedimento alguno para que los legisladores se aparten de las razones o motivos considerados en la iniciativa, lo que a su vez les permite modificar lo propuesto, sin importar que se obtengan alcances o efectos distintos o, incluso, contrarios a los expresados en la exposición de motivos. Resulta aplicable, por analogía, al caso concreto, la jurisprudencia de la Primera Sala, que este Tribunal Pleno comparte, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE."[12]

De lo anterior, se advierte que la iniciativa de proyecto de ley o decreto no vincula a legislar en el sentido en ella propuesto, pero no llega al extremo de que el órgano legislativo, en el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Local, las leyes secundarias y reglamentos aplicables –aprobar, desechar, modificar, reformar o adicionar el proyecto de ley o decreto–, pueda apartarse sin justificación alguna de la temática del mismo y legislar sobre otros tópicos ajenos o diversos de la materia de que se trate, ya que encuentran su justificación y medida en la propia moción sujeta a debate que les

[12] Jurisprudencia 1a./J. 32/2011. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 228, de contenido: "La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto."

permitirá, una vez discutida, inclusive adicionarla con otros temas relacionados con ella.

Lo anterior se corrobora por la circunstancia que ya fue apuntada, relativa a que la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tabasco, expidió la convocatoria para el periodo extraordinario de sesiones, precisando que se atenderían, entre otros asuntos, la lectura, análisis, discusión y aprobación, en su caso, de un dictamen emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado y, en consecuencia, si todos los temas que forman parte de la reforma que se analiza son relativos a la materia electoral, e incluso, se encuentran comprendidos en el mismo ordenamiento legal, es claro que sí se encontraban comprendidos dentro de los elementos de la aludida convocatoria.

También, como consecuencia de lo antes señalado, contrario a lo manifestado por el actor, aun cuando estaba propuesta la modificación del último párrafo del artículo 225 de la ley multicitada, el hecho de que no se hubiera modificado no implica irregularidades al proceso legislativo pues, como se dijo, el legislador puede apartarse de lo expuesto en las iniciativas.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que del acta de la sesión pública extraordinaria de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, se advierte que las propuestas de adición y modificación de los artículos 34, párrafos segundo y tercero, 76, 77, 78, primer párrafo, 90, fracción III, 91, 93, cuarto párrafos, y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, sí fueron parte del dictamen elaborado por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, el cual fue firmado por todos sus integrantes y se dio lectura del mismo en la sesión aludida.

Asimismo, los referidos artículos fueron discutidos por el Congreso del Estado, tan es así, que en la sesión respectiva, diversos diputados se manifestaron en contra de que dichos artículos no hubieran formado parte de las iniciativas y que se refirieran a un tema diverso al de la homologación de los procesos electorales federal y estatal y, como consecuencia, algunos de los diputados se anotaron para impugnar diversos artículos del dictamen en lo particular, entre ellos, los numerales 34, 76, 77, 78, 90, 91, 93 y 225, que son los que se impugnan en la presente acción de inconstitucionalidad.

De esta manera, en el transcurso del debate, los legisladores que así lo solicitaron, expusieron sus opiniones en contra de los referidos artículos y, en algunos casos, sugirieron modificaciones a los mismos; también, en cada

ocasión, el presidente de la mesa directiva sometió a votación del Congreso las modificaciones que se proponían, si el artículo estaba suficientemente discutido y si se aprobaba la propuesta de modificación o adición en el dictamen, como se demuestra de la siguiente tabla:

Artículo	**Diputados que intervinieron**	**¿Se aprueba propuesta de modificación de dictamen?**	**¿Está suficientemente discutido el artículo?**	**¿Se aprueba la propuesta del dictamen?**
34	- Juan José Peralta Fócil - Fernando Morales Mateos - Fernando Valenzuela Pernas	7 votos a favor 24 votos en contra 4 abstenciones	35 votos a favor	21 votos a favor 13 votos en contra
76	- Juan José Peralta Fócil	13 votos a favor 20 votos en contra 2 abstenciones	22 votos a favor 13 abstenciones	21 votos a favor 14 votos en contra
77	- Juan José Peralta Fócil - Juan José Martínez Pérez - Jesús González González - Fernando Morales Mateos	7 votos a favor 22 votos en contra 6 abstenciones (supresión del artículo) 11 votos a favor 23 votos en contra 1 abstención (modificación del artículo) 12 votos a favor	23 votos a favor 12 abstenciones	21 votos a favor 12 votos en contra 2 abstenciones

		22 votos en contra 1 abstención (modificación del artículo)		
78	- Juan José Peralta Fócil - Jesús González González	3 votos a favor 20 votos en contra 12 abstenciones	27 votos a favor 8 abstenciones	21 votos a favor 14 votos en contra
91	- Juan José Peralta Fócil - Luis Felipe Madrigal Hernández - Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante - Humberto Villegas Zapata - Lorena Beaurregard de los Santos - Fernando Morales Mateos - El diputado Jesús González González declinó su participación.	11 votos a favor 22 votos en contra 2 abstenciones	22 votos a favor 13 abstenciones	21 votos a favor 12 votos en contra 1 abstención
93	- Pascual Bellizzia Rosique - Juan José Martínez Pérez El diputado Juan José Peralta Fócil declinó su participación	31 votos a favor 2 abstenciones		30 votos a favor 1 voto en contra 2 abstenciones
225	Los diputados Juan José Martínez Pérez y Juan José Peralta Fócil declinaron su participación			25 votos a favor y 7 votos en contra

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el artículo 90, fracción III, fue reservado por el diputado Juan José Peralta Fócil, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática e incluido por el presidente de la mesa directiva en la lista de los artículos que habían de discutirse en lo particular, según consta en el acta de la sesión pública extraordinaria de veintisiete de julio del presente año; sin embargo, de la referida constancia también se advierte que en el curso del debate, el citado legislador no hizo uso de su derecho a debatir dicho precepto legal, sino que, por el contrario, declinó expresamente su participación en cuanto a los diversos artículos 93, 202, 219, 25 y 233, que también había reservado, y solicitó anuencia para retirarse del recinto legislativo antes de que concluyera la sesión.

De ahí que dicha circunstancia no pueda implicar, en sí misma, que existió una violación al procedimiento de reforma y adición a la Ley Electoral que se analiza, en virtud de que en el curso del debate existió la oportunidad de expresar argumentos para desechar o modificar la propuesta de adición o reforma de una norma, y el legislador que reservó el artículo 90 que se analiza, declinó de manera tácita su derecho a hacer uso de la palabra, al solicitar autorización para retirarse del recinto antes de haber participado; además, no debe perderse de vista que el decreto que contiene la modificación al artículo en cita, fue votado en el pleno tanto en lo general, como en lo particular, y se declaró aprobado con las modificaciones que se determinaron en el curso de la discusión. En consecuencia, se ordenó la emisión del decreto correspondiente y enviarlo al Ejecutivo Local para su promulgación y publicación.

Con lo antes expuesto, se demuestra que los artículos 34, párrafo segundo, 76, 77, 78, primer párrafo, 90, fracción III, 91, fracción I, 93, párrafo cuarto y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, formaron parte del debate legislativo, que los diputados que estaban en contra y a favor del mismo, pudieron externar sus opiniones en sede legislativa, que se sometieron a consideración del Pleno tanto las propuestas de modificación del decreto, como los artículos modificados o adicionados en el dictamen en sí mismos y que, en cada caso, por una mayoría de cuando menos 21 votos, se aprobaron los referidos numerales.

Entonces, lo dicho por el actor en el sentido de que sólo en un párrafo del dictamen se describe, pero no razona, motiva o funda, la adición al artículo 34, y que tampoco se ocupa de explicar las razones de haber incluido reformas a los artículos 76, 77 y 78, no podría implicar por sí mismo violaciones al procedimiento legislativo pues, como se dijo, estos artículos formaron parte del debate legislativo donde se dio la oportunidad a los diputados de externar sus opiniones.

En consecuencia, el proceso legislativo que dio lugar al decreto impugnado y que en particular modificó o adicionó los numerales precisados en el párrafo precedente, no es violatorio de los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Prohibición de doble registro como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el punto II del considerando quinto.

En el segundo concepto de invalidez, el promovente combate el artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, porque en su párrafo primero establece la regla de que ante la duplicidad de registros, prevalezca el primero, cancelándose automáticamente el posterior; mientras que el segundo párrafo que se adicionó, de forma opuesta, refiere que el registro válido será el posterior; además, aduce que el supuesto contemplado en ese último párrafo, es de imposible realización, ya que conforme a las fechas de registro de candidatos, aquellos relacionados con elecciones federales ya se habrían efectuado cuando iniciaren los estatales.

El artículo 34 impugnado, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 34. A ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; si esto sucediere se considerará válido el primer registro efectuado y se procederá a la cancelación automática del registro posterior.

"Asimismo ninguna persona podrá ser candidato para un cargo de elección popular federal o de otro Estado o del Distrito Federal y, simultáneamente, para otro cargo de elección popular en el Estado de Tabasco. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección en el Estado de Tabasco ya estuviera hecho se procederá a la cancelación automática del registro respectivo. ..."

El artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, que en relación con los diversos 41 y 16 también de la Ley Suprema, el promovente estima violado, en la parte que interesa, establece:

"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.

"...

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"…

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad."

Así, el argumento de inconstitucionalidad es tendente a demostrar que existe una contradicción entre el criterio establecido en el párrafo primero y el previsto en el párrafo segundo, ambos del artículo 34 de la Ley Electoral de Tabasco, con lo cual se vulneran los principios de certeza y de legalidad tutelados en el numeral constitucional citado.

Dicho planteamiento es infundado porque, contrario a lo alegado por el promovente, no se oponen entre sí los párrafos primero y segundo del artículo que se analiza, como a continuación se demostrará:

El contenido de los dos primeros párrafos del artículo 34, es el siguiente:

1) El párrafo primero establece:

1.a) La prohibición para que una persona pueda registrarse de manera simultánea para cargos de elección popular; y,

1.b) La consecuencia será que se respete el primer registro efectuado y la cancelación automática de los subsecuentes.

2) Por su parte, el párrafo segundo del artículo que se analiza, dispone:

2.a) La prohibición de registro de candidaturas simultáneas para cargos de elección popular, por un lado, en el Estado de Tabasco y, por el otro, en elecciones federales, de entidades federativas y del Distrito Federal; y,

2.b) La consecuencia en este caso, si ya se hubiera registrado la candidatura para un cargo de elección en el Estado de Tabasco, sería la cancelación de dicho registro.

Así, la distinción prevista en el segundo párrafo, en el que de manera expresa se establece la prohibición de que una persona sea candidato para un cargo de elección popular federal o de otro Estado o del Distrito Federal y,

simultáneamente, para otro cargo de elección popular en el Estado de Tabasco, permite concluir que el supuesto previsto en el párrafo primero, se refiere a que nadie podrá ser registrado como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, pero dentro del Estado de Tabasco, esto es, para gobernador, diputados o miembros del Ayuntamiento, pues de lo contrario, ningún sentido tendría que el segundo párrafo sí distinguiera entre diversas entidades y niveles de gobierno.

Con lo anterior, se corrobora lo afirmado en el sentido de que los párrafos primero y segundo del artículo 34, no son contradictorios porque regulan hipótesis distintas y, por tanto, también prevén consecuencias diferentes; esto es, mientras el primer párrafo establece que en el supuesto de que una persona cuente con dos o más registros para cargos de elección popular en el Estado de Tabasco dentro del mismo proceso electoral, la consecuencia será que subsista el primer registro y se cancelen los demás; por su parte, el segundo párrafo determina que si una persona es simultáneamente candidato para un cargo de elección en el Estado de Tabasco y candidato en otro proceso electoral, sea federal, de otra entidad federativa o del Distrito Federal, el resultado será la cancelación del registro local.

Además, la determinación contemplada en el segundo párrafo de cancelar el registro estatal otorgado en tratándose de registros simultáneos entre el Estado de Tabasco y la Federación, otras entidades y el Distrito Federal, como incluso lo reconoce el promovente, obedece a que es la única consecuencia que en ejercicio de sus atribuciones, puede establecer el Congreso del Estado de Tabasco; mientras que en la hipótesis contemplada en el primer párrafo, el legislador sí puede determinar cuál es el registro que debe prevalecer, porque se encuentra dentro de sus facultades al tratarse de cargos de elección popular locales, con lo cual se corrobora la interpretación antes señalada.

De ahí que, a juicio de este Tribunal Pleno, el artículo 34, párrafo segundo, no contraviene los principios de certeza y de legalidad tutelados por el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con los diversos 16 y 41 de la Constitución Federal, como lo adujo el promovente, porque éste y el párrafo primero del mismo artículo, regulan distintos supuestos y prevén consecuencias distintas, además de que no se oponen entre sí, ni tampoco existe alguna obligación legal de que ambas hipótesis previeran la misma consecuencia.

En ese orden de ideas, es irrelevante lo manifestado por el actor en el sentido de que el supuesto que establece el segundo párrafo, es de imposible realización, en atención a las fechas de registro de los candidatos a un puesto

de elección federal o estatal pues, como ya se dijo, ambos párrafos regulan supuestos diversos y la situación de hecho que impidiera que se dé un doble registro no podría traer como consecuencia la inconstitucionalidad del precepto que establece la solución para cuando este supuesto (doble registro) se diera.

Finalmente, debe precisarse que tales determinaciones nada tienen que ver con el derecho de los partidos a sustituir candidatos, aspectos que también se encuentran regulados en la Ley Electoral de Tabasco y que permiten a los institutos políticos la posibilidad de cambiar de candidatos postulados a los distintos cargos de elección popular, de ahí que las determinaciones relacionadas con la cancelación de candidaturas no afecten los derechos de los partidos y de los candidatos a los cargos de elección popular.

Por lo anterior, se reitera, el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, no vulnera los dispositivos constitucionales a que se refiere el promovente.

III. Regulación y distribución de los tiempos de radio y televisión entre los partidos políticos.

En su tercer concepto de invalidez, la parte promovente señala que los artículos 76, 77 y 78, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, podrían afectar el derecho de los partidos políticos a acceder a sus prerrogativas en materia de radio y televisión, porque la redacción de los mismos hacen suponer que se otorgan atribuciones indebidas en dicha materia al Instituto Electoral Local, que vulneran lo determinado por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mencionado precepto constitucional, en la parte que interesa, dispone:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"...

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: ..."

Así, conforme a la transcrita disposición constitucional, el Instituto Federal Electoral es la única autoridad competente, constitucionalmente, para la asignación de los tiempos en radio y televisión correspondientes a los partidos políticos, tanto a nivel federal como local y, en consecuencia, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.

Resulta aplicable al caso, la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.",[13] que en la parte conducente refiere que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facul-

[13] Jurisprudencia P./J. 100/2008. Novena Época. Pleno, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 593, de texto:
"La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto

tada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión a que tendrán acceso los partidos políticos, incluso tratándose de elecciones estatales, por lo que las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien tiene encomendada una función que desde el punto de vista técnico se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación.

De ahí que el argumento de inconstitucionalidad de la parte promovente se haga consistir, en que el contenido de los artículos de la Ley Electoral local impugnados, invade la esfera de competencia del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, al ser por disposición constitucional el administrador único de los tiempos del Estado en esa materia.

Se procede a analizar cada uno de los artículos impugnados por separado:

III.a) Artículo 76.

Este Tribunal Pleno desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que hace a la impugnación del artículo 76 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en atención a lo siguiente:

Tomando en consideración que de la votación del proyecto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, que proponía la inconstitucionalidad de dicho precepto y su declaración de invalidez, aparece que el resultado de la misma fue de siete votos a favor de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío

---

constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación. "Acción de inconstitucionalidad 56/2008. Procurador General de la República. 4 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala."

Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y presidente Silva Meza, a favor del proyecto; y de cuatro votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia, en contra, procede desestimar la acción.

La anterior declaratoria de desestimación se sustenta en las siguientes razones:

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución previene que "En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título (III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II.". El artículo 73 de este título señala: "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.". El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone: "Las sentencias deberán contener: ... III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. ... 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.". Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento establece: "Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto.". Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Del análisis concatenado de los dispositivos transcritos, se sigue que al presentarse en el caso, la hipótesis descrita de una resolución mayoritaria, en el sentido de la inconstitucionalidad del precepto, pero que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe hacerse, en un punto resolutivo de la sentencia, la declaración plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.

III.b) Artículo 77.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el punto III.b) del considerando quinto.

Se estima que el artículo 77 impugnado, no es contrario a nuestra Ley Suprema. Dicho numeral dispone:

"Artículo 77. Corresponde al Instituto Estatal vigilar que las transmisiones de los partidos políticos en radio y televisión se mantengan dentro de la legalidad."

Así, la atribución de vigilancia que se concede al Instituto Electoral Local, por sí misma, no trastoca el monopolio en la administración de tiempos en radio y televisión en favor del Instituto Federal Electoral, pues dicha facultad no tiene relación con la asignación de tiempos establecida por el citado artículo 41, base III, apartado B, de la Constitución Federal.

En efecto, se trata de una facultad de vigilancia que el legislador local encomienda al órgano encargado de la función estatal de organizar las elecciones en el Estado de Tabasco, disposición que es congruente con la obligación de dicho ente de cuidar que se cumplan los principios rectores de la materia electoral.

Debe aclararse que si bien el precepto legal en cita no hace alusión a acciones en concreto, lo cierto es que implica la obligación de la autoridad administrativa electoral local de dar parte al Instituto Federal Electoral sobre la posible comisión de una falta en los términos señalados, pero de ninguna manera dentro del concepto "vigilar" se puede entender que esa facultad implique atribuciones para incoar procedimientos administrativos sancionadores o emitir medidas cautelares, aspectos que, en tratándose de radio y televisión, aun dentro del ámbito estatal, le corresponden al Instituto Federal Electoral exclusivamente.

Además, conviene precisar que el artículo que se analiza forma parte de un sistema, en el cual también se encuentran comprendidos, entre otros, los artículos 70, 72 y 341 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.[14]

---

[14] "Artículo 70. Conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales.
"El Instituto Estatal acordará los documentos técnicos que servirán de base para celebrar el convenio con el Instituto Federal Electoral, para el cumplimiento de lo previsto en este capítulo, que conforme a las disposiciones constitucionales y legales se otorgan a los partidos políticos.
"El Instituto Estatal garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá de común acuerdo con el Instituto Federal Electoral, las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, durante los periodos que comprendan los procesos electorales y fuera de éstos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y, en su caso, dará parte al Instituto Federal Electoral, para la determinación de las sanciones a que haya lugar, en sus respectivos ámbitos de competencia."
"Artículo 72. El Consejo Estatal, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de esta ley; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo Estatal deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el libro sexto de esta ley."

Dichos numerales, en esencia, reconocen al Instituto Federal Electoral como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales y, por tanto, disponen que el Instituto Estatal debe acordar la celebración de convenios con dicho Instituto Federal para el cumplimiento de lo previsto en las disposiciones constitucionales y legales; establecen que el Consejo Estatal, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de la legislación, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores; y establece que cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales del Estado, el Consejo Estatal presentará la denuncia ante el Instituto Federal, según lo establecido en la base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

Con lo anterior, se corrobora que la facultad de vigilancia contemplada en el artículo que se analiza, no vulnera el monopolio en la administración de tiempos en radio y televisión en favor del Instituto Federal Electoral, sino por el contrario, es parte de un sistema legal que reconoce dicha circunstancia y, en consecuencia, resulta acorde con lo dispuesto en la Constitución Federal.

III.c) Artículo 78, primer párrafo.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.c) del considerando quinto.

Finalmente, se considera fundado el argumento relativo a que el artículo 78, primer párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, es inconstitucional.

El referido numeral dispone:

"Artículo 78. En caso de insuficiencia, el Consejo Estatal completará el tiempo faltante con el disponible que corresponda al Estado y en su caso solicitará al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo."

"Artículo 341. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales del Estado, el Consejo Estatal presentará la denuncia ante el Instituto Federal, según lo establecido en la base III del artículo 41 de la Constitución Federal."

En primer término, es dable señalar que el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado B, último párrafo, disponen lo siguiente:

"... Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"... Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera."

Es importante precisar que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2008 y 113/2008, realizó la interpretación de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso i), así como de las disposiciones transitorias relativas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, vigentes a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, en los siguientes términos:

Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero un año después se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio

y televisión, al punto extremo de que durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los Municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

En orden a disuadir esta tendencia antidemocrática, el Poder Reformador de la Constitución Federal consideró adecuado introducir las siguientes diez modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a la Constitución y las leyes, el cual será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

4. Elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva base III del artículo 41 constitucional, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación;

5. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán

los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos;

6. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas;

7. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria;

8. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

9. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero; y,

10. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

De esta forma, el renovado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en seis bases –identificadas con los números romanos I al VI–, las nuevas reglas a las que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país; y particularmente en la base III, a lo largo de sus cuatro apartados (A al D) fijó las normas aplicables para el uso por los partidos de los medios de comunicación social.

En síntesis, la temática de dicha disposición constitucional quedó distribuida entre las siguientes bases, de la siguiente manera:

Base I. Partidos políticos.

• Concepto.

• Finalidad.

• Integrantes.

• Prohibiciones para su integración.

• Requisitos para la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos.

Base II. Recursos de los partidos.

• Principio de equidad.

• Financiamiento público y privado.

• Sostenimiento de actividades ordinarias para la obtención del voto y para actividades específicas.

• Fórmulas para la distribución del financiamiento público.

• Límites a las erogaciones para los procesos internos de selección.

•Aportaciones de simpatizantes.

• Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos.

• Procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro.

Base III. Acceso de los partidos a los medios de comunicación social.

Apartado A. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en radio y televisión, destinados a fines propios y de los partidos políticos nacionales:

a) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de 48 minutos diarios de transmisión en radio y televisión desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral;

b) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos –en su conjunto– disfruten de 1 minuto de propaganda de precampaña por cada hora de transmisión;

c) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos disfruten, al menos, del 85% de los 48 minutos de transmisión asignados al Instituto Federal Electoral;

d) Horario de programación en materia electoral comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas;

e) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales entre los partidos políticos, y el restante 70% de acuerdo a su fuerza electoral;

f) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales aun a los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión; y,

g) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de hasta el 12% de los tiempos oficiales, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, a efecto de distribuir el 50% de esos tiempos entre los partidos políticos nacionales;

Prohibiciones a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal:

• A los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

• A toda persona para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

• A toda persona para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

Apartado B. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en las entidades federativas, destinados a fines electorales:

a) Tiempos oficiales disponibles en los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal; y,

b) Tiempos oficiales disponibles para los procesos electorales locales con jornadas electorales no coincidentes con la federal;

Discrecionalidad del Instituto Federal Electoral para cubrir tiempos oficiales faltantes tanto en elecciones federales como locales.

Apartado C. Prohibición de la propaganda negativa.

a) Abstención de expresiones denigrantes o calumniosas; y,

b) Suspensión de toda propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo la relacionada con salud, protección civil y la de las propias autoridades electorales.

Apartado D. Sanciones.

• A cargo del Instituto Federal Electoral;

• Impuestas mediante procedimientos expeditos; y,

• Podrá ordenarse la cancelación inmediata de las transmisiones.

Base IV. Plazos.

• Para la selección y postulación de candidatos;

• Para la duración de las elecciones federales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (90 días);

• Para las elecciones solamente de diputados federales (60 días);

• Para las precampañas (máximo de 2/3 partes de los plazo anteriores); y,

• Sanciones.

Base V. Naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral.

Base VI. Sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Ahora, en lo que al caso interesa, el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en síntesis, lo siguiente:

Apartado A. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y

televisión para fines electorales, por lo que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral respectiva, quedarán a disposición de dicho instituto 48 minutos diarios de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, los cuales serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos, por cada hora de emisión de la señal, en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.

• Durante sus precampañas, los partidos políticos nacionales dispondrán en conjunto de 1 minuto por cada hora de transmisión de la señal de cada estación de radio y canal de televisión; y durante las campañas, deberá destinarse, al menos, el 85% de aquellos 48 minutos disponibles diariamente en estaciones y canales.

• El 30% de esos 48 minutos se distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria y el 70% en proporción a los resultados de la anterior elección de diputados federales.

• En cualquier caso, a cada partido político nacional se asignará la parte correspondiente al 30% mencionado, aunque no tenga representación en el Congreso de la Unión, es decir, aunque no hubiera alcanzado a colocar a alguno de sus candidatos a diputados en la elección previa.

• Fuera de las precampañas y campañas electorales, el Instituto Federal Electoral dispondrá hasta del 12% del tiempo total que al Estado corresponda en radio y televisión, tiempo del cual el instituto distribuirá un 50% entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria; la cantidad restante la utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.

• Este otro tiempo extra se destinará por cada partido político nacional a un programa mensual de 5 minutos, y el restante, en mensajes con duración de 20 segundos cada uno, cuyas transmisiones se harán también entre las 6:00 y las 24:00 horas. En situaciones especiales, el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

• Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en los mismos medios, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

• Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

• Las dos prohibiciones anteriores deberán ser cumplidas por los Estados y el Distrito Federal.

Apartado B. Para los fines electorales locales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en el territorio de la entidad de que se trate, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente y a lo que determine la legislación aplicable.

• Cuando las jornadas comiciales estatales sean coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible para las elecciones federales, de manera que no se duplicará la distribución de los espacios en las transmisiones en radio y televisión entre los partidos políticos, sino que en una sola dotación quedarán comprendidos, para cada uno, los tiempos oficiales requeridos para la contienda de candidatos en cargos de representación nacional y estrictamente local.

• Cuando las jornadas comiciales estatales no sean coincidentes con la federal, de todas formas la asignación de tiempos se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de la base III del artículo 41 constitucional.

• La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de la base III del artículo 41 constitucional y lo que determine la legislación aplicable.

• Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren los apartados A y B de la base III de artículo 41 constitucional fuese insuficiente, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la misma reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, estableció de manera concisa que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarían que 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 la propia Constitución, regla normativa

esta última enmarcada dentro del postulado rector del sistema federal, instituido en el primer párrafo del mismo precepto constitucional, el cual establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la misma Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esto significa que para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las Legislaturas Estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales, cuya jornada comicial fuera o no coincidente la programada para las elecciones federales, de forma tal que con la remisión que a dicha base hizo el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de la radio o televisión, cualquiera que fuera su modalidad, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral.

Una vez establecido el marco constitucional que regula el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social propiedad del Estado (radio y televisión), es dable determinar que la disposición que en este apartado se analiza, resulta contraria a lo establecido en nuestra Norma Fundamental, pues a través de la misma, el legislador del Estado de Tabasco le confiere al órgano superior de dirección del Instituto Electoral de dicha entidad, lo siguiente:

1) La posibilidad de complementar el tiempo faltante con el disponible que le corresponda al Estado; y,

2) La facultad de solicitar al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo.

Así, el artículo que se analiza dota de facultades relacionadas con la administración de tiempos en radio y televisión en caso de que se presente un supuesto de insuficiencia, al órgano administrativo electoral local, con lo cual se invade la esfera de atribuciones del Instituto Federal Electoral, que es a quien constitucionalmente le corresponde ponderar y, si así procediera,

establecer las medidas atinentes al respecto, por tanto, el precepto señalado es opuesto al Pacto Federal.

Además, de forma coincidente con el Texto Constitucional, el artículo 73, fracción I del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales,[15] establece que conforme a la base III del artículo 41 de la Constitución, cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión de que dispone fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Asimismo, en el aspecto que se analiza, es conveniente señalar que el artículo 57, fracción I, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral,[16] también regula el supuesto ante la insuficiencia de tiempos en elecciones locales, disponiendo que cuando las autoridades electorales consideren insuficiente el tiempo en radio y televisión destinado a sus propios fines deberán solicitar por escrito al instituto que determine lo conducente a fin de cubrir el tiempo faltante.

Por lo hasta aquí expuesto, debe reiterarse que la administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de la radio y televisión deben destinar para fines electorales, es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, aun para el caso de elecciones en los Estados, pues la Constitución no hace distinción alguna que habilite a las Legislaturas Locales para investir a las autoridades locales de facultades para que complementen el tiempo faltante con el disponible que corresponda al Estado que solicite al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo.

Así, la función de las autoridades electorales locales en materia de distribución de tiempos de radio y televisión, constitucionalmente está limitada a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administración de los tiempos oficiales en esos medios de comunicación,

---

[15] "Artículo 73.
"1. Conforme a la base III del artículo 41 de la Constitución, cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión de que dispone fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante."

[16] "Artículo 57
"De la insuficiencia de tiempos en elecciones locales
"1. Cuando las autoridades electorales consideren insuficiente el tiempo en radio y televisión destinado a sus propios fines deberán solicitar por escrito al instituto que determine lo conducente a fin de cubrir el tiempo faltante."

tiene bajo su encomienda una función que, desde el punto de vista técnico, está definida como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, objetivos que en el caso resultan ser, entre otros, determinar lo conducente para cubrir el tiempo faltante en radio y televisión cuando fuera insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades locales.

A mayor abundamiento, debe señalarse que el precepto analizado también resulta confuso, pues establece dos atribuciones a favor del órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Tabasco, las cuales, como ya se dijo, son inconstitucionales, pero además no precisa en qué momento pueden utilizarse las mismas ni determina qué debe entenderse por los conceptos de "tiempo faltante", "tiempo conveniente" e "insuficiencia", de ahí que dicho numeral también resulte violatorio del principio de certeza que por disposición constitucional, es uno de los principios que rigen la función electoral.

Finalmente, los accionantes alegan, en esencia, que en ninguna de las iniciativas presentadas aparecen propuestas de reforma a los artículos materia del presente apartado, por lo que no se entiende la reforma a los mismos, además de que no existen consideraciones sobre la pertinencia y oportunidad de incorporar el nuevo contenido a los citados numerales, sin embargo, dichos argumentos ya fueron atendidos en el análisis del primer concepto de invalidez, sin que se estime necesario reiterarlos.

IV. Financiamiento de los partidos políticos para sus precampañas y campañas.

En su cuarto concepto de invalidez, el promovente afirma que los artículos 90, fracción III, 91, fracción I y 93, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, son inconstitucionales.

Se procede a analizar cada uno de los numerales mencionados:

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el punto IV.a) del considerando quinto.

IV.a) Artículo 90, fracción III.

En relación con el artículo 90, fracción III, el promovente considera que las aportaciones que realicen los precandidatos para sus precampañas no pueden ser consideradas dentro del tope de financiamiento

partidista de origen privado, porque no existe ninguna disposición en la Ley Suprema que permita establecer esa regla, la cual, además, acarrea incertidumbre jurídica porque no existen formas para calcular o limitar el número de aspirantes o precandidatos que puedan participar en los procesos de selección y si cada uno de ellos ejerciera el monto establecido por cada partido para los procesos internos, podrían incluso quedar rebasados los límites posibles del financiamiento privado en relación con el público.

El texto del artículo citado, es el siguiente:

"Artículo 90. El financiamiento general de los partidos políticos para sus precampañas y campañas que provenga de la militancia estará conformado por cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los aspirantes y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. Las cuotas voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido político. La suma de las aportaciones realizadas por todos los precandidatos y candidatos de un mismo partido queda comprendida dentro del límite establecido en el último párrafo del artículo 93."

Es infundado el argumento anterior.

En primer término, es importante reiterar que el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 116. ...

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"...

"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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que

se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

"...

"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 no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 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."

Del precepto constitucional citado, se desprende que las Constituciones Locales y leyes electorales estatales deben garantizar, entre otras cosas, que se fijen criterios para los límites a las erogaciones de los partidos políticos en precampañas y campañas, los montos máximos de aportaciones de sus simpatizantes, las reglas de precampaña y campaña y la duración de las mismas; esto es, se obliga a las Legislaturas Estatales a regular lo correspondiente a la materia electoral, con el fin de fijar reglas acordes con el propio Texto Constitucional.

Por tanto, no resulta inconstitucional la norma en cuestión, toda vez que en la Carta Magna no se prohíbe que el gasto o recurso que los precandidatos aporten a sus precampañas, deban considerarse como financiamiento privado y sumarse al que obtengan los partidos de otras fuentes, sino que dicha circunstancia se encuentra dentro de la potestad de las Legislaturas Locales para poder definir tal aspecto con libertad de configuración, esto es, el lineamiento constitucional que se da en la materia se encuentra vinculado con la fijación de reglas relacionadas con los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas, y montos máximos de aportación de sus simpatizantes, así como la duración de las mismas.

Además, tampoco asiste la razón al promovente cuando afirma que se genera una situación de incertidumbre jurídica con la norma que se analiza, porque no es posible para los partidos políticos limitar o prever el número de aspirantes o precandidatos que puedan participar en los procesos de selección, porque tal situación se refiere a una situación particular que no puede tener como consecuencia la declaración de inconstitucionalidad de una norma, y en segundo lugar, y en todo caso, corresponde a los partidos políticos definir los mecanismos de sus elecciones internas o los métodos de selección

para sus candidatos y, en consecuencia, regular la circunstancia a la que aluden.

En esa misma lógica, el propio numeral establece que el límite de las cuotas voluntarias será el que fije el órgano interno responsable de cada partido político.

IV. b) Artículo 91, fracción I.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el punto IV.b) del considerando quinto.

Ahora bien, respecto del artículo 91, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, el promovente aduce que se eliminó la palabra "*afiliados del mismo*", lo cual, a su juicio, provocará que los militantes afiliados de un partido no puedan más que aportar las cuotas ordinarias y extraordinaria fijadas y, en consecuencia, ningún otro recurso, lo cual a su juicio violenta la libertad de asociación política.

Afirma, que tal situación podría generar una desigualdad e inequidad, al considerar que al ser la "*cuota*" la única y exclusiva posibilidad de aportación de los afiliados, los mismos partidos desalentarían la afiliación formal para recabar recursos de "simpatizantes" no afiliados.

El texto del artículo 91, fracción I, es el siguiente:

"Artículo 91. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hecha a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o jurídicas colectivas mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 87 de esta ley. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

"I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña, del año en que se elija gobernador del Estado, inmediata anterior."

Es infundado el argumento anterior, en virtud de que este Tribunal Pleno ya ha definido lo que debe entenderse por el vocablo "simpatizante" que emplea la Constitución General de la República en los preceptos 41, fracción II, penúltimo párrafo y 116, fracción IV, inciso h), como: "aquella persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas del partido político, dentro del cual se ubican tanto los militantes y los candidatos como los propiamente simpatizantes, pues en todos éstos existe afinidad con la organización de que se trate, máxime que en la reforma

constitucional en materia electoral de trece de noviembre de dos mil siete no se distinguió entre 'simpatizantes' y 'militantes', como se diferencia entre los partidos políticos, sino que se utilizó el primer vocablo para abarcar a todas aquellas personas identificadas con los institutos políticos, de tal manera que están dispuestas a financiarlos para sus actividades y actos proselitistas, razón por la que la definición incluye a los militantes, candidatos y demás personas relacionadas."[17]

De ahí que, contrario a lo que afirma el promovente, ninguna violación constitucional se genera por la eliminación del término "de afiliados" para quedar sólo "simpatizantes", porque como ya se dijo, ya ha quedado definido que este último término, en materia constitucional, comprende también a los militantes o afiliados e, incluso, a los candidatos.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el punto IV.c) del considerando quinto.

IV.c) Artículo 93, último párrafo.

Finalmente, en lo que atañe al artículo 93, último párrafo, de la multicitada Ley Electoral local, se estima que es, en esencia, fundado el argumento del promovente.

El texto del citado artículo, es el siguiente:

"Artículo 93. …

"La suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 20% del monto establecido como tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador del Estado, inmediata anterior."

Al respecto, el partido político promovente refiere que a simple vista, tal numeral incumple con el artículo 116, fracción IV, incisos b) y h), de la Carta Magna, que disponen:

---

[17] Jurisprudencia P./J. 23/2010. Novena Época. Pleno. Tomo XXXI, marzo de 2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 2550, de rubro: "FINANCIAMIENTO PRIVADO. LA INTERPRETACIÓN CONFORME DE LA BASE CUARTA DEL ARTÍCULO 101 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS PERMITE CONCLUIR QUE SUJETA A TODAS LAS PERSONAS FÍSICAS, SIMPATIZANTES, MILITANTES, CANDIDATOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES AL LÍMITE ANUAL DE 10% SEÑALADO POR SU FRACCIÓN III, INCISO A), POR LO QUE LA TOTALIDAD DE LAS APORTACIONES DE AQUÉLLOS NO PUEDE REBASAR ESE TOPE."

"Artículo 116 …

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"…

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

"…

"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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias."

"Artículo 9o. El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"…

"Apartado A. De los partidos políticos.

"…

"VIII. …

"La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecidos para la última campaña de gobernador; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y establecerá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de éstas disposiciones. …"

La modificación de la norma en cita aumentó de un diez a un veinte por ciento el límite del monto establecido como tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador, en relación con el monto de recursos provenientes y de los obtenidos en mítines o en la vía pública, con lo cual se evidencia que dicha norma es contraria al Texto Constitucional citado, respecto al límite que debe establecerse en la Constitución Local y su ley reglamentaria en la materia, en relación con los montos máximos que tengan las aportaciones de sus "simpatizantes", entendido este concepto como aquella persona física que tiene identidad y conformidad con las ideas y posturas del partido político, dentro del cual se ubican tanto los militantes y los candidatos como los propiamente simpatizantes, en términos de lo precisado en el inciso anterior, en virtud de que la suma de dichas aportaciones no debe exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

Por ello, al existir una previsión constitucional que define y limita tales erogaciones en un diez por ciento, resulta contrario a la Carta Magna el que se pretenda aumentar tal cantidad en un diez por ciento más de lo establecido en nuestra Carta Magna, como límite del monto establecido de tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador, en relación con el monto de recursos provenientes y de los obtenidos en mítines o en la vía pública.

En esta lógica, resulta por demás evidente la oposición a lo establecido en la Constitución Federal, respecto al límite que debe establecerse en la Constitución Local y su ley reglamentaria en la materia, respecto a que las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, la suma de los mismos no debe exceder el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

En esa tesitura, al existir una previsión constitucional que define y limita tales erogaciones en un diez por ciento, resulta contrario a la Carta Magna el que se pretenda aumentar tal cantidad con un diez por ciento más de lo establecido constitucionalmente.

No pasa inadvertido que el promovente alega que en el último párrafo del artículo 93 que se analiza, se observa una deficiente técnica legislativa, porque el artículo se refiere de manera exclusiva a la modalidad de financiamiento por rendimientos financieros, y en el último párrafo, sin guardar ninguna relación con los restantes, se ubica la regla que establece los límites al financiamiento no proveniente del erario público; sin embargo, dado el sentido de la presente resolución en la que ya se determinó que la porción legal aludida

es inconstitucional, este Tribunal Pleno estima innecesario el estudio del referido argumento de invalidez.

V. Determinación de los topes de gastos de campaña.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V del considerando quinto.

Se procede al análisis del quinto concepto de invalidez, en el que el promovente aduce que el artículo 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral de Tabasco es inconstitucional, porque modifica en forma desproporcionada y absurda el mecanismo por el cual el consejo determinará los topes de gastos de campaña para la elección de gobernador, presidentes municipales y diputados locales. Sostiene que antes de la reforma, dicho tope era la cantidad equivalente al cincuenta o treinta por ciento, según fuera el caso, del total del financiamiento público de campaña establecido en el mismo año, y con la modificación realizada, el nuevo mecanismo es una operación desproporcionada y absurda, porque el financiamiento público para actividades ordinarias debe ser multiplicado por el cincuenta por ciento en el caso de la elección de gobernador y por el cuarenta por ciento respecto de la elección de diputados y Ayuntamientos; esto es, modifica la base del cálculo y lo multiplica por un valor porcentual que en aritmética simple, no procede. Afirma que la operación aritmética establecida en la norma podría dar el absurdo de que se multiplicara el total de financiamiento público para actividades ordinarias y tal cantidad fuera multiplicada por el cincuenta por ciento, lo cual daría como resultado una cantidad fuera de toda proporción.

Además, en los incisos b) y c), de la norma cuestionada, al fijar los topes de campaña para las elecciones de diputados y de Ayuntamientos, no se precisa si el resultado obtenido como tope de gastos lo es para cada uno de los cargos a elegir o para la totalidad de ellos.

El texto de la norma impugnada es el siguiente:

"Artículo 225. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección apruebe el Consejo Estatal.

"...

"1. Para la elección del año en que se elija gobernador del Estado, el Consejo Estatal, previo al inicio de la campaña electoral procederá en los siguientes términos:

"a) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña donde se elija gobernador del Estado se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 50%.

"b) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña de diputados se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 40%.

"c) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña de elección de Ayuntamientos se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 40%."

Es en esencia fundado el argumento que se analiza, porque la norma en comento y las consecuencias que podría acarrear, resultan contrarios a los principios contenidos en el artículo 116 constitucional.

En primer término, es importante precisar que el Tribunal Pleno se ha pronunciado en relación con la definición de los principios de objetividad y de certeza, rectores de la materia electoral, contenidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, como se desprende de la jurisprudencia de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO."[18]

---

[18] Jurisprudencia P./J. 144/2005. Novena Época. Pleno. Tomo XXII, noviembre de 2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 111, de contenido:
"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 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

Así, el principio de objetividad obliga que las normas y mecanismos del proceso electoral deben estar diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Por su parte, el principio de certeza consiste en que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas.

Tales presupuestos de referencia implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refieren 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 o de otros Poderes del Estado.

Ahora bien, de la lectura del precepto que se analiza, se advierte que carece de objetividad y certeza respecto a la forma en que deberá calcularse el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña de elección de gobernador, diputados y Ayuntamientos del Estado de Tabasco, pues la redacción de la norma adolece de claridad y admite diversas interpretaciones, como podrían ser que el citado monto se obtiene multiplicando la cantidad base, que es el monto del financiamiento público que reciben los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección, por .50 (punto cincuenta) y .40 (punto cuarenta), según la elección de que se trate, o bien, que el monto máximo se obtendrá de sumar o multiplicar ese porcentaje a la base (esto es, el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección más el cincuenta o el cuarenta por ciento de dicha cantidad).

En efecto, se reitera, la porción de la norma que establece: "se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 50%.", en

---

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."

el caso de gobernadores, o por el 40% en el caso de diputados y Ayuntamientos, deja lugar a diversas interpretaciones y, por tanto, violenta los principios de objetividad y certeza establecidos en la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Así, además de que la redacción del numeral que se analiza no es clara en cuanto a las bases y operaciones para calcular los montos máximos para las distintas campañas electorales locales en el Estado de Tabasco, tampoco precisa la forma como se repartirán dichas cantidades.

En esta lógica, este Tribunal Pleno considera que la ambigüedad normativa en su conjunto puede traer como consecuencia, que una de las normas que rigen el proceso electoral no esté debidamente diseñada para su adecuado cumplimiento y, en consecuencia, se puedan evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, al establecer una fórmula que pudiera establecer un gasto fuera de cualquier contexto fáctico, en las campañas de gobernador, diputados y Ayuntamientos en el Estado de Tabasco.

En consecuencia, se reitera, el numeral en comento deviene inconstitucional, por violar los principios de certeza y de objetividad en materia electoral.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

SEXTO.—**Efectos de la sentencia.** Como se advierte de lo previsto en los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo segundo y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad deben precisarse sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla; además, corresponde al Pleno de este Alto Tribunal determinar la fecha a partir de la cual las referidas sentencias surtirán sus efectos.

En relación con las facultades antes referidas, de especial relevancia resulta la prevista en el párrafo primero del artículo 45 en comento, ya que como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente de la República, que finalmente dio lugar a la aprobación de la ley reglamentaria de mérito, en dicho precepto se facultó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar la fecha en que surtirán efectos las sentencias que dicte al conocer de una controversia constitucional o de una acción de inconstitucionalidad, con el objeto de establecer un mecanismo que permita a este Alto Tribunal valorar las particularidades del caso concreto y equilibrar el cumplimiento de sus resoluciones con el principio de seguridad jurídica.

Con base en la referida facultad este Alto Tribunal, por lo regular, ha establecido que las declaraciones de invalidez de disposiciones generales contenidas en las sentencias dictadas al conocer de una controversia constitucional o de una acción de inconstitucionalidad surten sus efectos desde luego, una vez que la respectiva autoridad legislativa es notificada; no obstante, en casos excepcionales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha decidido postergar por un plazo considerable la fecha en que surta sus efectos una declaración de invalidez, previo detenido análisis de las circunstancias que rodean la aplicación de la normativa estimada inconstitucional.

En ese contexto, de lo señalado en el considerando quinto de esta sentencia, se advierte que se determinó, por unanimidad de once votos de los Ministros integrantes de este Alto Tribunal, la invalidez de lo previsto en los artículos 78, párrafo primero y 225, punto 1, incisos a), b) y c), y por mayoría de nueve votos, también se determinó la invalidez del artículo 93, párrafo último, todos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 107, publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tabasco el tres de agosto de dos mil once, los cuales disponen:

"Artículo 78. En caso de insuficiencia, el Consejo Estatal completará el tiempo faltante con el disponible que corresponda al Estado y en su caso solicitará al Instituto Federal Electoral el tiempo conveniente para complementarlo."

"Artículo 93. …

"La suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 20% del monto establecido como tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador del Estado, inmediata anterior."

"Artículo 225. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección apruebe el Consejo Estatal.

"…

"1. Para la elección del año en que se elija gobernador del Estado, el Consejo Estatal, previo al inicio de la campaña electoral procederá en los siguientes términos:

"a) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña donde se elija gobernador del Estado se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 50%.

"b) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña de diputados se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 40%.

"c) Para determinar el monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en la campaña de elección de Ayuntamientos se tomará como base el financiamiento público que reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias del año de la elección multiplicado por el 40%."

En relación con la temporalidad de los efectos de la declaración de invalidez de los preceptos antes referidos, tomando en cuenta que el próximo proceso electoral ordinario en el Estado de Tabasco iniciará el veinticinco de noviembre próximo, tal como deriva de lo previsto en el artículo 200 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, así como el principio de certeza en materia electoral que debe regir a las autoridades electorales locales, en términos de lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, este Alto Tribunal estima necesario fijar dichos efectos atendiendo a la trascendencia que lo regulado en aquellos numerales tiene en el proceso electoral correspondiente.

En estos términos, se considera que con la sola declaratoria de invalidez del artículo 76 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, se subsana la inconstitucionalidad decretada, porque la consecuencia para la hipótesis que se prevé en la norma relativa a la insuficiencia de los tiempos de radio y televisión, se encuentra prevista en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, respecto a los artículos 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c), ambos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en tanto establecen el monto máximo de la suma que cada partido político puede obtener anualmente de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92 del mismo ordenamiento legal, y de las colectas realizadas en mítines o en la vía pública, así como los topes de gastos para las campañas de gobernador, diputados y Ayuntamientos de la entidad, al tratarse de disposiciones fundamentales para el desarrollo del proceso electoral ordinario que iniciará el veinticinco de noviembre de dos mil once, lo conducente es que se restablezca la vigencia

de las normas que regían con anterioridad a las declaradas inválidas, las cuales, eran del tenor literal siguiente:

"Artículo 93. …

"La suma que cada partido político pueda obtener anualmente de los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los artículos 90, 91 y 92, y los obtenidos mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, no podrá ser mayor al 10 % del monto establecido como tope de gastos de campaña, del año en que se elija gobernador del Estado, inmediata anterior."

"Artículo 225. …

"1. Para la elección del año en que se elija gobernador del Estado, el Consejo Estatal, previo al inicio de la campaña electoral procederá en los siguientes términos:

"a) Para gobernador del Estado el tope máximo de gastos de campaña será el equivalente al cuarenta por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos;

"b) Para presidentes municipales y regidores el tope máximo de gastos de campaña será el equivalente al treinta por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos; y

"c) Para diputados el tope máximo de gastos de campaña será el equivalente al treinta por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos."

Resulta aplicable al caso, la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL."[19]

---

[19] Jurisprudencia P./J. 86/2007. Novena Época. Pleno. Tomo XXVI, diciembre de 2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 778, de contenido:
"Si el Máximo Tribunal del País declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el

De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley de la materia, la invalidez de los artículos 78, párrafo primero, 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Tabasco.

En otro aspecto, se reconoce la validez del decreto impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, así como la de los artículos 34, párrafo segundo, 77, 90, fracción III y 91, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartados I, II, III.a), III.b), IV.a) y IV.b), de este fallo.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, deberá publicarse esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 225, párrafo último, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando cuarto de este fallo.

TERCERO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 76 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartado III.a), de esta resolución.

---

proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público."

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 78, párrafo primero, 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartados III.c), IV.c) y V, de esta sentencia, para los efectos precisados en su último considerando, entre otros, la reviviscencia únicamente para el siguiente proceso electoral, del texto anterior de los referidos 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c); y en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco.

QUINTO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que precedió al decreto impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, así como la de los artículos 34, párrafo segundo, 77, 90, fracción III y 91, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartados I, II, III.b), IV.a) y IV.b), de este fallo.

SEXTO.—Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del día veinte de octubre de dos mil once.

Las votaciones quedaron de la siguiente manera:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza se aprobaron los puntos resolutivos **primero**; **segundo**; cuarto, en cuanto a la determinación consistente en declarar la invalidez de los artículos 78, párrafo primero y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco y se determinó la reviviscencia únicamente para el siguiente proceso electoral del texto anterior de los artículos 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c), del mencionado ordenamiento legal y que dicha declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco; **quinto**, en cuanto a la determinación consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que precedió a la expedición del

decreto impugnado, así como los artículos 34, párrafo segundo y 90, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en la inteligencia de que las consideraciones que sustenten el reconocimiento de validez del referido artículo 34, párrafo segundo, se aprobaron por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra; y, **sexto**.

En relación con el punto resolutivo **tercero**, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza votaron a favor de declarar la invalidez del artículo 76 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia votaron en contra. Por tanto, dada la votación de siete votos a favor de la propuesta de invalidez del artículo mencionado, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación mayoritaria calificada.

En relación con el punto resolutivo **cuarto**, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 93, párrafo último, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo **quinto**, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 77 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco. Los señores Ministros Cossío Díaz y presidente Silva Meza votaron en contra. Asimismo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 91, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos reservaron su derecho para formular votos particulares y el señor Ministro Aguilar Morales reservó el suyo para formular voto concurrente.

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

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 24/2011.

El veinte de octubre de dos mil once, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada con el número de expediente 24/2011, promovida por el Partido de la Revolución Democrática contra el Decreto Número 107, emitido por el Congreso del Estado de Tabasco, por el que se reforman, modifican y adicionan diversos preceptos de la Ley Electoral de la entidad, publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de agosto de dos mil once.

El instituto político accionante impugnó, específicamente, los artículos 34, párrafo segundo; 76; 77; 78, primer párrafo; 90, fracción III; 91, fracción I; 93, último párrafo y 225, punto 1, incisos a), b), y c), que desarrollaban previsiones relacionadas, esencialmente, con los siguientes temas:

i) Impedimento para que una persona sea registrada como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral;

ii) Distribución de los tiempos de radio y televisión que corresponden a los partidos políticos como prerrogativa estatal y su regulación;

iii) Determinación de los topes anuales de las cuotas o aportaciones que cada partido puede recibir; y,

iv) Fijación del monto máximo que podrán erogar los partidos políticos en las campañas de elección de gobernador, diputados y Ayuntamientos.

La acción de inconstitucionalidad de referencia fue resuelta al tenor siguiente:

"PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad a que este expediente se refiere.

"SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 225, párrafo último, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando cuarto de este fallo.

"TERCERO.—Se desestima la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 76 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartado III.a), de esta resolución.

"CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 78, párrafo primero, 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c), de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los

términos precisados en el considerando quinto, apartados III.c), IV.c), y V, de esta sentencia, para los efectos precisados en su último considerando, entre otros, la reviviscencia únicamente para el siguiente proceso electoral, del texto anterior de los referidos 93, párrafo último y 225, punto 1, incisos a), b) y c); y en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tabasco.

"QUINTO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que precedió al decreto impugnado en esta acción de inconstitucionalidad así como la de los artículos 34, párrafo segundo, 77, 90, fracción III y 91, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, en los términos precisados en el considerando quinto, apartados I, II, III.b), IV.a) y IV.b), de este fallo.

"SEXTO.—Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco."

Ahora bien, en general, coincido con las consideraciones desarrolladas a lo largo de la sentencia y, consecuentemente, el sentido en el que se resolvió la presente acción de inconstitucionalidad aunque, como anuncié durante la discusión de Pleno de diecisiete de octubre de dos mil once, tengo una salvedad en relación con el tratamiento que se hace respecto del segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

Esto pues, aun cuando estoy de acuerdo con la declaración de validez de dicho precepto, en mi opinión, no se trata correctamente el tema de que la previsión contenida en el dispositivo jurídico en comento es de imposible realización, siendo esta la razón por la cual formulo el presente voto concurrente.

Con fines de contextualización, me parece pertinente destacar, por principio de cuentas, el texto del precepto combatido que, en lo conducente, es del tenor literal siguiente:

"**Artículo 34.** A ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; si esto sucediere se considerará válido el primer registro efectuado y se procederá a la cancelación automática del registro posterior.

"**Asimismo ninguna persona podrá ser candidato para un cargo de elección popular federal o de otro Estado o del Distrito Federal y, simultáneamente, para otro cargo de elección popular en el Estado de Tabasco. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección en el Estado de Tabasco ya estuviera hecho se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.** …"

Para combatir dicho artículo, el accionante hizo valer, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

Se adicionaron dos párrafos, en atención a la necesidad de homologar los calendarios, y derivado de la pertinencia de prever la posibilidad de un registro doble o simultáneo de candidatos a cargos federales o locales.

No obstante, el segundo párrafo del artículo 34, es de imposible realización pues, conforme a las fechas de registro de candidatos propuestas, los relacionados con las elecciones federales (marzo, en elecciones generales, y abril, en intermedias), ya se habrían efectuado cuando iniciaren los estatales (mayo), lo que revela un problema de aplicación de las normas en su ámbito temporal de validez;

La previsión del párrafo segundo es opuesta al primero pues, en este último, se determina que, en caso de duplicidad de registros, debe prevalecer el primero, y en el segundo párrafo se da validez al registro posterior, esto es, un criterio diametralmente opuesto;

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales plantea dos hipótesis: a) la prohibición absoluta para que una persona se registre a dos cargos distintos en un mismo proceso federal; y, b) la prohibición de que exista un registro simultáneo a una candidatura federal, y otra local, en cuyo caso, la sanción será la cancelación automática del registro federal; y,

El precepto debería referirse sólo a que ninguna persona puede registrarse como candidato a distintos cargos en un mismo proceso, porque la redacción aprobada viola los principios de certeza y legalidad electoral, tutelados en el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con los diversos 16 y 41 de la Constitución.

Para atender los argumentos recién referidos, dentro del considerando "Quinto" (estudio de fondo) de la resolución, específicamente en el numeral II se establece, sustancialmente y en lo que al caso interesa destacar, lo siguiente:

- El argumento de inconstitucionalidad es tendente a demostrar que existe contradicción entre los párrafos primero y segundo del artículo 34 de la Ley Electoral de Tabasco, con lo que se vulneran los principios de certeza y de legalidad, tutelados en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- Lo dicho por el accionante es infundado porque, en oposición a lo que esgrime, los párrafos citados no se oponen entre sí;

- El primer párrafo establece, en esencia, la prohibición para que una persona pueda registrarse de manera simultánea para cargos de elección popular, y prevé como consecuencia que se respetará el primer registro efectuado y, consecuentemente, se cancelarán de manera automática los subsecuentes;

- Por su parte, el párrafo segundo dispone la prohibición de registrar candidaturas simultáneas para cargos de elección popular en el Estado de Tabasco, y en elecciones federales, de entidades federativas o del Distrito Federal pues, en este supuesto, la consecuencia será la cancelación del registro en Tabasco, si ya se hubiera hecho;

- La prohibición del párrafo segundo permite concluir que la prevista en el primero se refiere a que nadie podrá ser registrado como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, dentro del Estado, esto es, para gobernador, diputado o miembro del Ayuntamiento pues, de lo contrario, ningún sentido

tendría que el segundo párrafo sí distinguiera entre diversas entidades y niveles de gobierno;

- Así, se corrobora que lo dicho en ambos párrafos no resulta contradictorio, porque regula hipótesis distintas;

- Además, la previsión contenida en el párrafo segundo, en el sentido de cancelar el registro estatal, en el supuesto de que se acreditara la existencia de los registros simultáneos a los que hace alusión, obedece a que es la única consecuencia que, en ejercicio de sus atribuciones, puede establecer el Congreso Estatal; mientras que en la hipótesis contenida en el primer párrafo, sí puede determinar cuál es el registro que debe prevalecer, por estar entre sus facultades, al tratarse de cargos de elección popular locales, con lo que se corrobora la interpretación antes señalada;

- Por tanto, el artículo 43, párrafo segundo, no controvierte los principios de certeza y de legalidad tutelados en el artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con los diversos 16 y 41 de la Constitución pues, como se indicó, regulan supuestos distintos, y prevén consecuencias diferentes, además de que no se oponen entre sí, ni existe una obligación legal de que ambas hipótesis previeran la misma consecuencia;

- En ese orden de ideas, es irrelevante lo manifestado por el actor, en el sentido de que el supuesto previsto en el segundo párrafo es de imposible realización, atento a las fechas de registro de los candidatos federales y locales pues, como se dijo, ambos párrafos regulan supuestos distintos, y la situación de hecho que impidiera que se dé un doble registro, no podría traer como consecuencia la inconstitucionalidad del precepto que establece la solución para cuando este supuesto (doble registro) se diera;

- Finalmente, debe precisarse que tales consideraciones nada tienen que ver con el derecho de los partidos a sustituir a sus candidatos, pues tales aspectos se encuentran también regulados en la Ley Electoral de Tabasco, y permiten a los institutos la posibilidad de cambiar de candidatos, por lo que las determinaciones relacionadas con la cancelación de candidaturas no afectan los derechos de los partidos y los candidatos a cargos de elección popular; y,

- Por tanto, el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado no vulnera los dispositivos constitucionales a que se refiere el promovente.

Ahora bien, en lo personal, coincido con el sentido de la resolución en el aspecto específico pues, en mi opinión, el precepto aludido no vulnera los principios de certeza y de legalidad a los que hace alusión el instituto político accionante y, por tanto, estoy por su validez.

No obstante, como indiqué, me aparto del tratamiento que se hace en relación con lo argumentado respecto a que el párrafo segundo contiene una previsión de imposible realización, alegación que, en la resolución, se estima irrelevante.

En mi concepto, el agravio formulado por el instituto político accionante respecto del artículo 34 referido, plantea dos cuestiones medulares:

La primera, tiene que ver con la presunta incongruencia o contradicción que existe entre los dos párrafos del precepto y, como indiqué, estoy de acuerdo con la forma en que se resolvió pues, sobre el particular, en la sentencia se sostiene que cada uno contiene previsiones distintas y, consecuentemente, es válido que regulen consecuencias distintas, sin que tal diferencia permita advertir la existencia de alguna afectación a los principios torales en la materia.

Por su parte, el segundo tema tiene que ver con que la previsión contenida en el segundo (sic) es de imposible realización, si se tienen en consideración las fechas previstas para los registros de candidatos en el ámbito local y federal.

Al respecto, el actor aduce, en esencia, que toda vez que el registro de candidatos en el Estado se efectuará entre el once y el trece de mayo, y el federal, en elecciones generales, se lleva a cabo en marzo, existe un problema de aplicación de las normas en su ámbito temporal de validez y, consecuentemente, se trata de una previsión irrealizable lo que, en su opinión, afecta los principios de certeza y de legalidad jurídica.

Para contestar este argumento, como se señaló con anterioridad, en la sentencia se aduce, esencialmente, que resulta irrelevante lo manifestado al respecto, porque "… Ambos párrafos regulan supuestos diversos y la situación de hecho que impidiera que se dé un doble registro no podría traer como consecuencia la inconstitucionalidad del precepto que establece la solución para cuando este supuesto (doble registro) se diera …"

Ahora bien, respecto de lo alegado por el accionante, a mi juicio, resulta irrelevante el planteamiento en el sentido de que los párrafos regulan supuestos distintos, porque el planteamiento en el concepto de invalidez está encaminado a combatir, directa, expresa y únicamente, lo previsto en el párrafo segundo, por lo que el hecho de que contemple un supuesto diferente al primero, es intrascendente.

En mi concepto, el argumento en comento está mal entendido y, consecuentemente, se le da una respuesta indebida porque, a mi juicio, lo que el actor dice es que la previsión no resuelve el problema del doble registro, cuando se presente en el ámbito estatal y federal porque, en lo que interesa, la disposición establece que: "… si el registro para el cargo de la elección en el Estado de Tabasco ya estuviera hecho se procederá a la cancelación automática del registro respectivo …" lo que, según dice el accionante, jamás podría ocurrir, pues el registro estatal es posterior al federal, lo que provoca que, en apariencia, no haya forma de anularlo.

Ahora bien, estimo que para dar respuesta a este planteamiento, debe tenerse presente que el precepto en comento se refiere a la cancelación del registro estatal cuando se haya otorgado y, con posterioridad, se acredite (no se haga) que el candidato respectivo había sido registrado previamente para contender por otro cargo a nivel federal, situación que no podría darse válidamente, y que daría pie a la cancelación del primero de los registros aludidos, tal como lo prevé el dispositivo jurídico en análisis.

Lo anterior, en congruencia con la finalidad del propio artículo, encaminada a evitar el doble registro de candidatos, con independencia de que sea de manera previa o posterior, es decir, antes o después de otorgado el primero.

Por las razones anteriores que, en mi opinión, sustentan la validez del precepto reclamado, como anuncié en su oportunidad, en este punto, voto de manera concurrente con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 24/2011, que sometió a consideración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO ANUAL. EL ARTÍCULO 62, PÁRRAFO 1, INCISO A), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, QUE DISPONE QUE EL 50% DE AQUÉL, DESTINADO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE ASIGNE DE MANERA PROPORCIONAL CONFORME A LOS RESULTADOS QUE HUBIERAN OBTENIDO EN LA ELECCIÓN INMEDIATA ANTERIOR DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL.—El artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal consagra como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, la cual estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos éstos realicen sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, atendiendo a sus propias circunstancias, a fin de que cada partido perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad. En ese sentido, el artículo 62, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al disponer que el 50% del financiamiento público anual aprobado en el presupuesto de egresos de la entidad, destinado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, se asigne de manera proporcional conforme a los resultados obtenidos en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa, no transgrede el mencionado principio rector, ya que lo único que establece aquella porción normativa es la posibilidad de que los partidos que tengan un grado mayor de representatividad accedan a un mayor financiamiento público, y ello sólo puede evaluarse de acuerdo a los resultados de la última elección. En todo caso, la legislatura anterior no dicta alguna orden o influye en las determinaciones de la subsecuente integración del Congreso Local, sino que el origen partidista de su integración solamente se toma como parámetro para medir la fuerza electoral de cada partido, la cual los hace distintos y, por ende, permite que se les trate en forma desigual para efectos de ministrarles el financiamiento que merecen, de acuerdo a su presencia política en el órgano legislativo para cuya integración contendieron.

P./J. 109/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.—Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.—29 de septiembre de 2009.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 109/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 770.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO ANUAL. LOS SUBINCISOS A, B Y C DE LA FRACCIÓN I DEL INCISO A) DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 62 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, QUE ESTABLECEN UN ESCALONAMIENTO DE LOS PORCENTAJES POR ESE CONCEPTO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41, BASE II, INCISO A) Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El porcentaje para el cálculo de dicho financiamiento, contenido en el inciso a) de la base II del artículo 41 de la Constitución Federal, consistente en el producto de multiplicar el padrón electoral por el 65% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal, no resulta obligatorio para los Estados, pues conforme al inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución, las Legislaturas Locales sólo están vinculadas a prever en sus ordenamientos legales electorales que 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. Consecuentemente, éstas cuentan con libertad para establecer la cuantía y los porcentajes que estimen adecuados, destinados al financiamiento público de los partidos para sufragar sus actividades ordinarias permanentes, sin que exista obligación constitucional para que el monto destinado para hacer frente a tales actividades deba mantenerse constante e invariable, sino únicamente para garantizar, como se ha señalado, que los partidos cuenten con recursos, en forma equitativa, para sufragar sus gastos fijos y para que durante los años electorales promuevan sus campañas.

P./J. 108/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.—Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.—29 de septiembre de 2009.—Mayoría de ocho votos; voto en contra: Sergio A. Valls Hernández.—Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 108/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 770.

FUSIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. EL ARTÍCULO 37, INCISO F), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA NO LA PROHÍBE, SINO QUE DISPONE QUE EN CASO DE QUE AQUÉLLOS DECIDAN CONFORMAR UN NUEVO PARTIDO EN CONJUNCIÓN CON OTRO U OTROS, PERDERÁN SU REGISTRO.—El citado precepto no prohíbe a los partidos políticos fusionarse, sino que dispone que en caso de que éstos decidan libremente conformar un nuevo partido en conjunción con otro(s), perderán su registro como tales, lo que encuentra justificación en el contenido de la ley, es decir, en el hecho de que la fusión implica la creación de una entidad nueva, autónoma y distinta de sus partes, lo que conlleva, lógicamente, la desaparición jurídica de los partidos que la han integrado. En efecto, el artículo 77 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca regula las fusiones de los partidos locales en los siguientes términos: 1. Los partidos políticos locales que decidan fusionarse deberán celebrar un convenio en el que invariablemente se establecerán las características del nuevo partido, o cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro, y qué partido o partidos quedarán fusionados. El convenio de fusión deberá ser aprobado por la asamblea estatal o equivalente de cada uno de los partidos que participen en la fusión; 2. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen; 3. Los derechos y prerrogativas que correspondan al nuevo partido le serán reconocidos y asignados tomando como base la suma de los porcentajes de votación que los partidos fusionados obtuvieron en la última elección para diputados por el principio de mayoría relativa; 4. El convenio de fusión que se celebre deberá presentarse ante el instituto, el que dentro del término de diez días hábiles efectuará la revisión correspondiente para verificar si cumple los requisitos legales, y lo someta a la consideración del consejo general; 5. El consejo

general resolverá sobre la vigencia del registro del nuevo partido, dentro del término de treinta días siguientes a su presentación y, en su caso, dispondrá su publicación en el Periódico Oficial; y 6. Para fines electorales, el convenio de fusión deberá presentarse ante el consejo general a más tardar un año antes del día de la elección. De lo anterior se advierte que la figura de la fusión está instituida en el orden jurídico local cuando los partidos políticos voluntariamente aceptan convenir la constitución de una nueva organización, distinta de los fusionados, o bien cuando pactan la incorporación de uno o más partidos a otro previamente reconocido, caso en el cual se pierde la personalidad de los fusionados, pues no podrían coexistir en un solo partido dos personas morales simultáneamente, ni podría admitirse la multiplicidad del registro de una sola organización. Además, el artículo 77 referido establece que la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda a la del partido más antiguo entre los que se fusionen, con lo cual se hace patente que la adopción de esta figura jurídica no conduce a la pérdida del registro de todos los partidos, sino que se preservará el del partido reconocido por mayor tiempo.

P./J. 113/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 125/2008.—Partido de la Revolución Democrática.—17 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 113/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2008, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 691.

GASTOS DE CAMPAÑA. EL ARTÍCULO 308 DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL NO PREVER COMO CAUSA DE NULIDAD DE LAS ELECCIONES QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS O CANDIDATOS REBASEN LOS TOPES RELATIVOS, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL.—El mencionado precepto legal, al no establecer como causa de nulidad de las elecciones el supuesto consistente en que los partidos políticos o candidatos rebasen los topes de gastos de campaña, no transgrede los principios de legalidad y equidad en materia electoral, pues de los diversos numerales 88, último párrafo; 327, fracción IV y 328, fracción V, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se advierte que el hecho de rebasar

los topes de campaña en esa entidad no solamente tiene efectos punitivos en orden a disuadir esta práctica nociva, sino que también produce resultados correctivos o invalidantes al sancionarse expresamente con la cancelación de la constancia de mayoría, ya sea que se trate de la de gobernador, de diputados de mayoría relativa o de los integrantes de los Ayuntamientos. Cabe aclarar que en estos casos la cancelación de la constancia de mayoría no necesariamente produce la nulidad de toda la elección de que se trate, sino que en principio únicamente afecta al partido, coalición y candidatos que no hubieren respetado los límites legales previstos respecto de los recursos económicos aplicables en las campañas, a menos que esa violación hubiera sido determinante en toda la elección, conforme al artículo 310 del indicado código. En consecuencia, el legislador local respetó los artículos 41, fracción II, inciso c), penúltimo párrafo y 116, fracción IV, inciso h), de la Norma Suprema, que lo obligan a establecer sanciones a quienes rebasen los topes de campaña, con el fin de garantizar los principios de legalidad y equidad que rigen en la materia electoral.

P./J. 103/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009. Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 103/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS. LA PORCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD QUE ESTABLECE COMO REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO SER MEXICANO POR NACIMIENTO E HIJO DE MADRE O PADRE MEXICANO POR NACIMIENTO, ADICIONADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 29 DE JUNIO DE 2011 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO, VULNERA LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN I, INCISO B), PÁRRAFO ÚLTIMO, 32 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, AL ESTABLECER UNA CONDICIÓN ADICIONAL PARA SER TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (Fojas 23 a 41 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2011. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 24 DE OCTUBRE DE 2011. ONCE VOTOS. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIAS: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO Y SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticuatro de octubre de dos mil once**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escrito presentado el veinticinco de julio de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procuradora general de la República promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que contiene los requisitos para ser gobernador de ese Estado, en la parte que dispone: "***ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***", publicado el veintinueve de junio de dos mil once en el Periódico Oficial de la entidad.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, respectivamente, al Congreso y al gobernador del Estado de Morelos.

SEGUNDO.—**Violaciones constitucionales.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estimó violados fueron los artículos 16, 35, 116 y 133.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"Único. La violación de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, a los preceptos 16, 35, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Los citados numerales de la Carta Magna, en la parte que interesa, señalan: 'Artículo 16.'; 'Artículo 35.'; 'Artículo 116.'; 'Artículo 133.' (los transcribió).

"Por su parte, la fracción I del artículo 58 de esa entidad, dispone:

"'Artículo 58. Para ser gobernador se requiere:

"'I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento.'

"Como se observa, el numeral combatido establece como requisito para ser gobernador del Estado, el ser 'hijo de madre o padre mexicano por nacimiento', lo cual conculca el derecho fundamental a ser votado.

"De conformidad con los apartados A y B del artículo 30 de la Constitución, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento (*ius soli* –derecho de suelo–, y de *ius sanguinis* –derecho de sangre–), o bien, por naturalización, la cual se obtiene por voluntad de la persona, lo que se traduce en un acto soberano del Estado que otorga la nacionalidad.

"Por su parte, el numeral 32 de la citada norma establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

"Ahora bien, de la exposición de motivos, así como de los dictámenes de las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto de la reforma constitucional a los numerales 30 y 32, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997, se advierte lo siguiente:

"'Exposición de motivos

"'Esta reforma constitucional, que se realizaría en ejercicio de la facultad soberana del Estado Mexicano, tanto de identificar y determinar quiénes son sus nacionales, como de establecer los supuestos legales que permitan preservar la nacionalidad mexicana, tiene como objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía.

"'En virtud de lo anterior, desaparecerían las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

"'Se cuida en todo momento que los mexicanos por nacimiento continúen manteniendo lazos con nuestro país. Para lograr ese objetivo, se esta-

blece una nueva modalidad en el artículo 30 respecto a la transmisión de la nacionalidad, a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, así como a los que nazcan en el extranjero, hijos de mexicanos por naturalización.

"'De igual manera, se agrega un nuevo párrafo, en el artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento, que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones derivados de la legislación mexicana, siempre sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales.

"'En el marco de esta reforma, resulta indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

"'Por ello, se agrega otro nuevo párrafo también en el artículo 32, en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de presidente, senadores, diputados y gobernadores, así como los de secretarios de Estado, Ministro (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.'

"'Dictamen Cámara de Origen (Senadores)

"'A continuación se da cuenta de los razonamientos generales y específicos que llevaron a estas comisiones unidas a proponer la aprobación de estas modificaciones legislativas.

"'Valoración general

"'La nacionalidad, el sentimiento de pertenencia, la lealtad a instituciones, a símbolos, a tradiciones y a una cultura, no se agotan en una demarcación geográfica.

"'Hecho jurídico y político, la nacionalidad es también una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las nor-

mas. La nacionalidad, la convicción de compartir el destino de un agregado humano, de fortalecerlo, de hacerlo crecer, no puede ser limitada o constreñida por el espacio en que se desenvuelva la vida y menos aún en la realidad de un mundo cada vez más globalizado, que admite el flujo permanente no sólo de bienes y capitales sino también de personas …

"'La nacionalidad, sus raíces sociales y sus consecuencias jurídicas.

"'El concepto de nación implica a un grupo de individuos que tienen una historia común y que comparten un proyecto de desarrollo para el futuro. Al referirnos a esos grandes grupos sociales, podemos emplear la palabra nación, si ellos mantienen una continuidad histórica, si han existido como un todo orgánico fácil de distinguir de los demás; si poseen modalidades o particularidades que les son inherentes y si, a través del tiempo, se pueden seguir los desarrollos específicos de su existencia.

"'Pueden estos grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones, de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad y en consecuencia su propia nacionalidad.

"'La nacionalidad también es el lazo jurídico que une a los individuos con el Estado y que los hace sujetos del mismo, siendo entonces la base de unión entre el individuo y una determinada organización jurídica. El hecho de la nacionalidad pertenece tanto a la esfera pública como a la privada, desde el momento que otorga derechos políticos y contempla todos los demás derechos y obligaciones que pueda tener el hombre.

"'Asimismo, es el atributo que señala a los individuos como integrantes, dentro del Estado, del elemento social denominado pueblo. El pueblo de un Estado es algo real y está constituido por un determinado grupo de seres humanos, que buscan en el Estado el marco adecuado para la consecución de sus fines colectivos.

"'Los hombres pueden adoptar diversos medios para la consecución de sus objetivos comunes, entre los cuales se halla precisamente el Estado, a través de su orden jurídico y de las diversas abstracciones necesarias para la aplicación de dicho orden a los hechos concretos.

"'Para que el concepto de nacionalidad adquiera consecuencias jurídicas, es preciso que sea condición o resultante de las normas de derecho que

tienen como centro de producción al Estado. El orden jurídico hace de la nacionalidad un determinado estatus del cual resulta un condicionamiento a ciertos deberes y un goce de ciertos derechos …'

"'Dictamen Cámara Revisora (Diputados)

"'… Considerando

"'I. Esta reforma cuida que los mexicanos continúen manteniendo lazos fraternos con nuestro país. Para lograr este objetivo se establece una nueva modalidad en el artículo 30, respecto a la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que por México tienen sus progenitores.

"'II. …

"'III. Es igualmente significativo destacar que la reforma del artículo 32 resulta fundamental, a efecto de que las leyes correspondientes cuiden que no se produzcan conflictos de intereses o dudas en su identidad como mexicanos que pudieran estar en las condiciones que estas reformas propiciarán en quienes, siendo mexicanos que adoptaron otra nacionalidad, tengan la posibilidad de desempeñar funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que aquel precepto ordene que «la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad», así como que «el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad», texto al que se agrega que la misma reserva «será aplicable a los casos que así lo señalan otras leyes del Congreso de la Unión».

"'IV. En el marco de estas reformas, es importante considerar que las Fuerzas Armadas por norma constitucional y legal tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incon-

dicional hacia nuestro país. Dicho requisito se extiende también al personal que tripule embarcaciones y aeronaves mercantes, mismas que en los términos del derecho nacional e internacional, están consideradas como extensiones del suelo mexicano, donde se ejercen actos de soberanía, lo que exige del mismo lealtad, patriotismo, sumisión, obediencia y fidelidad incuestionables e incondicionales. Este requisito se considera también indispensable para la operación de puertos, aeródromos, servicios de practicaje y funciones de agente aduanal referidos en el artículo 32 constitucional.'

"Como se observa, la citada reforma tuvo dentro de sus objetivos:

"• Establecer la transmisión de la nacionalidad a los que nazcan en el exterior, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, y

"• Que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, tales como los de presidente, senadores, diputados y gobernadores, así como los de secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y todos los que se señalen en otras leyes del Congreso de la Unión, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

"Ahora bien, la Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de reforma al artículo 32, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, derivan de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional; esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

"Por su parte, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Carta Magna, establece los requisitos para ser gobernador de un Estado de la República.

"Se tiene, en principio, que ese numeral fija las condiciones para que una persona pueda postularse para gobernador de un Estado, a saber: ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, o bien, si no es nati-

vo, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios; y tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Estatal.

"Como se aprecia, tal precepto contiene dos prohibiciones y, a su vez, dos permisiones: las primeras, consistentes en que está prohibido ser gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no sean ciudadanos mexicanos por nacimiento y a todos aquellos mexicanos por nacimiento no nacidos en el Estado de que se trate, cuya residencia sea menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. En las segundas, le está permitido ser gobernador de un Estado a todas aquellas personas que no se ubiquen en el ámbito de la prohibición, esto es: a todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos de la entidad de que se trate, sin restricción de residencia alguna; y a todos los ciudadanos mexicanos, no nativos de la entidad, cuya residencia efectiva no sea menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

"Ahora bien, el citado artículo debe analizarse, en forma sistemática, con el diverso 35, fracción II, de la Constitución; en tanto que, en este último, se establece como derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos el poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

"El dispositivo 35 se ubica en el título primero, capítulo II, 'De los ciudadanos mexicanos', y regula dos prerrogativas distintas:

"a) El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

"b) Derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

"El primero es el denominado sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular que, de acuerdo con lo que consagra el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano.

"El segundo es un derecho de participación que, si bien es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

"En este sentido, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

"Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que 'calidad' significa, entre otras:

"'Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.'

"'Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad.'

"De las anteriores connotaciones deriva que, en cuanto a la primera, el concepto calidad aplicado a una persona debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta, que permitan juzgarla por sí misma, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa 'lo que, por su naturaleza, está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella.'

"La segunda también está dirigida a establecer que lo que define la calidad de una persona son los aspectos propios y esenciales de ésta; tan es así, que el punto de partida de la expresión de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido son, precisamente, la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propias del individuo y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano.

"Por consiguiente, retomando estos criterios en el presente caso, de una interpretación sistemática de los artículos 116, fracción I y 35, fracción II, de la Norma Suprema, se tiene que el legislador estatal, en sus Constituciones o leyes, además, de los requisitos o condiciones que prevé ese numeral

para ser gobernador del Estado, podrá establecer, en ejercicio de la aludida configuración legal, todos aquellos requisitos necesarios para quien se postule y tenga el perfil para ello, siempre y cuando sean inherentes a su persona, así como razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de que se trata o restringirlo en forma desmedida.

"Como se aprecia de lo anterior, el solo hecho de que se trate del cargo de gobernador de un Estado, no implica que el establecimiento de los requisitos para acceder al mismo, queden completamente a configuración de las Legislaturas Locales, pues, se insiste, la Constitución ha establecido, en ese artículo, diversas condiciones o requisitos que las entidades federativas deben observar, al tratarse precisamente de la norma; lo que, además, como hemos referido, no es extraño, pues en diversos preceptos, la propia Constitución fija determinadas características que deben cumplir o satisfacer quienes se postulen para ocupar un cargo público, sin que los Congresos Estatales estén en posibilidad, en todos los casos, de modalizarlos o modificarlos, pero sí de establecer aquellos otros que consideren necesarios para acceder al cargo, acorde con su situación particular, en forma razonable.

"Lo anterior, sin que deba perderse de vista que, en el caso, la Constitución está generando un derecho político a favor de cualquier individuo.

"Luego, como ya se adelantó, que se está frente a un derecho político, las condiciones o restricciones para su ejercicio, establecidas por el legislador deben ser de manera tal, que se permita en forma amplia; por tanto, deben ser razonables y proporcionales. Ello implica que las personas no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia, la descendencia o la causa de su afiliación política.

"Bajo esta perspectiva, es claro que la Legislatura Estatal, al señalar como requisito para ser gobernador del Estado de Morelos, ser hijo de madre o padre mexicano por nacimiento, conculca dichos preceptos.

"En efecto, de una sana interpretación al numeral 116, fracción I, de la Carta Magna, se tiene que dentro de los requisitos para ocupar el cargo de gobernador en una entidad federativa se encuentra el relativo al hecho de ser mexicano por nacimiento.

"Lo anterior guarda relación con el contenido del artículo 32 constitucional, el cual establece que el ejercicio del cargo de gobernador para una

entidad federativa es de aquellos que requieren tener la calidad de ser mexicanos por nacimiento, y no adquieran otra nacionalidad.

"El hecho de que sea mexicano por nacimiento para ocupar ese cargo, no implica que sus padres no tengan otra nacionalidad, pues, en términos del numeral 30 de la Constitución, es mexicano aquel que nazca en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"Asimismo, el artículo 35, fracción II, de la Norma Suprema, dispone como prerrogativa del ciudadano el ser votado para ocupar todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que señale la ley, siendo éstas las que el legislador local puede establecer y que sean inherentes a la persona.

"En las relatadas condiciones, es claro que cuando el Constituyente Local, al reformar la Constitución del Estado de Morelos, incorpora un elemento desproporcionado que hace nugatorio el derecho fundamental a ser votado, puesto que dicho requisito es ajeno a las calidades inherentes al individuo; por lo tanto, infringe la Carta Magna.

"Lo anterior, se corrobora de la exposición de motivos de la reforma a la Constitución de esa entidad, por la cual se modifica el numeral 58, cuando el Constituyente Local reconoce que va más allá de lo ordenado por el artículo 116 constitucional:

"'… Esta disposición posee una restricción superior a la indicada por el quinto párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal, por cuanto a los mexicanos por nacimiento que no sean hijos de padre o madre (sic) mexicanos, los que en todo caso no podrán pretender en Morelos el cargo de gobernador. …'

"Es de señalar que a raíz de la reforma a la Norma Suprema publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, 'En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.'

"Asimismo, el párrafo segundo de ese numeral dispone que: 'Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con

esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.'

"Al respecto, el derecho a ser votado se traduce en un derecho humano, el cual es reconocido en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de la cual México es parte, cuando señala en su artículo 23:

"'1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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

"'c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"'2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal.'

"En estas condiciones, y de conformidad con los preceptos 30, 32, 35 y 116 de la Carta Magna y el numeral 23 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, debe realizarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo cual no se traduce en el artículo que se impugna.

"En cumplimiento a las anteriores obligaciones, es claro que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a vulnerar el derecho de un ciudadano mexicano por nacimiento a ser votado.

"En razón de los efectos derivados de esta obligación general, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de aplicación de la norma que mejor proteja a la persona

humana, hipótesis que no se actualiza en el caso de la norma que se diserta, pues el legislador local establece una condicionante que violenta el derecho fundamental de ser votado, como lo es que alguno de los padres sea de nacionalidad mexicana por nacimiento, elemento que, se reitera, no es inherente a la persona que desea ser gobernador de una entidad federativa.

"Derivado de lo anterior, se surte la violación a los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las siguientes consideraciones:

"El numeral 16 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, el segundo, como la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

"La garantía genérica de legalidad consagrada en el citado precepto, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo, naturalmente, al Poder Legislativo.

"Lo anterior significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional de referencia, pues de lo contrario vulnerarían el principio consagrado en ese artículo.

"Lo que se corrobora con la tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Séptima Época, tomo (sic) XXXVIII (sic), Primera Parte, página 27, cuyos rubro y texto señalan: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.' (la transcribió).

"Como se observa, debido a la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera sui géneris, respecto de la generalidad de los demás actos de autoridad. Similar criterio sustentó el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomos (sic) 157-162, Primera Parte, página 150, con el título y sumarios siguientes: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.' (la transcribió).

"Como se advierte de las tesis transcritas, la fundamentación se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Norma Suprema le confiere; esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, de acuerdo con la Constitución.

"En el caso concreto, si la Legislatura Local, al emitir la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, contraviene diversos preceptos constitucionales, por ende, conculca el principio de legalidad contenido en el artículo 16.

"Como consecuencia de lo anterior, de igual manera, se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna, el cual dispone: 'Artículo 133.' (lo transcribió).

"El numeral transcrito consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por esa norma, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado, todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

"Por lo anteriormente vertido, se concluye que la norma que se impugna infringe lo establecido en el artículo 133 constitucional."

CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveído de veintiséis de julio de dos mil once, los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo vacacional de dos mil once, ordenaron formar, registrar y admitir a trámite la acción de inconstitucionalidad que promovió la procuradora general de la República, con el número 19/2011, dieron vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran su informe respectivo y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión; asimismo, solicitaron informe al Instituto Electoral del Estado de Morelos sobre la fecha de inicio del proceso electoral (fojas 79 a 81).

Mediante acuerdo de primero de agosto de dos mil once se ordenó turnar el asunto respectivo a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que fungiera como instructora en el procedimiento (foja 97).

QUINTO.—**Informes.** El gobernador y el Congreso del Estado de Morelos, como autoridades que emitieron y promulgaron, respectivamente, el decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, rindieron sus informes correspondientes (fojas 98 a 102 y 115 a 129).

El Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos informó que la fecha de inicio del proceso electoral de esa entidad es el domingo primero de enero de 2012 (foja 94).

SEXTO.—**Opinión 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 formuló su opinión respectiva, en la cual, esencialmente, consideró lo siguiente (fojas 110 a 114):

• El derecho político-electoral de ser votado, previsto en el artículo 35 constitucional, no está condicionado para su ejercicio a ningún requisito específico, sin embargo, debe interpretarse sistemáticamente con lo previsto en el diverso artículo 116, según el cual sólo podrá ser gobernador de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él.

• La condición de los ascendientes no debe influir para modificar la situación jurídica de un individuo para poder acceder al nombramiento de gobernador de un Estado.

• Cualquier condición prevista en una normativa distinta a la Constitución Federal que establezca circunstancias que impliquen mayores requisitos que el ciudadano debe cumplir, entraña una restricción en el ejercicio de un derecho político constitucionalmente otorgado.

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de veinticuatro de agosto de dos mil once, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2011, de conformidad con lo dispuesto por 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 en ella se plantea la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una norma de carácter general, contenida en el decreto por el que se reformó la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de junio de dos mil once.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60[1] 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 de inconstitucionalidad 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.

El decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos fue publicado el miércoles veintinueve de junio del dos mil once en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves treinta de junio, y concluyó el viernes veintinueve de julio siguiente.

En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veinticinco de julio de este año, es inconcuso que se promovió en forma oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la procuradora general de la República para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del señalado artículo constitucional, prescribe en el numeral 11, aplicable al presente asunto, en términos del diverso artículo 59, que:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo

[1] "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.—(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. …"

En la especie, la promovente de la acción de inconstitucionalidad es Marisela Morales Ibáñez, procuradora general de la República, quien acredita el carácter con que se ostenta con copia certificada del nombramiento de ese cargo que le otorgó el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí su legitimación (foja 26 del expediente).

Además, promueve dicha acción con el propósito de impugnar una norma de carácter general contenida en el decreto número mil doscientos veintiuno por el que se reformó la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Corrobora la anterior afirmación la tesis jurisprudencial P./J. 98/2001,[2] de rubro siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."

En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Julio Espín Navarrete, quien se ostenta como presidente de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad, personalidad que acredita con copia certificada del acta de la sesión ordinaria iniciada el día veintitrés de noviembre de dos mil diez y concluida el treinta de noviembre siguiente, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional (fojas 265 a 267).

De conformidad con el artículo 36[3] de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, corresponde al presidente de la Mesa Directiva del Congreso la representación de éste, en los asuntos en que sea parte, pudiendo delegar tal representación, por conducto de los servidores públicos a quienes en cada caso corresponda, según la distribución de competencias establecidas en este mismo ordenamiento.

---

[2] Página 823, Tomo XIV, septiembre de 2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

[3] "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: … XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado. …"

En este tenor, debe tenerse por reconocida la legitimación del diputado Julio Espín Navarrete, para comparecer en nombre y representación del Poder Legislativo demandado. Robustece esta consideración la tesis 1a. XIII/2006,[4] de la Primera Sala de este Máximo Tribunal, de rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. APLICACIÓN DE LAS REGLAS SOBRE REPRESENTACIÓN DE LAS PARTES."

Por el Poder Ejecutivo de la entidad comparece Marco Antonio Adame Castillo, quien se ostenta como gobernador del Estado de Morelos, carácter que justifica con copia certificada del Bando Solemne por el que se dio a conocer su nombramiento, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 4485 de fecha veintinueve de septiembre del dos mil seis, en términos del artículo 57 de la Constitución Política para el Estado de Morelos.[5] De ahí su legitimación para comparecer a la presente acción de inconstitucionalidad (fojas 103 a 105).

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las autoridades demandadas no invocaron causales de improcedencia, ni este Tribunal Pleno, de oficio, advierte que se actualice alguno de los supuestos que prevé el artículo 19, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Estudio de los conceptos de invalidez.** La norma general que se cuestiona en la presente acción de inconstitucionalidad es del tenor siguiente:

"Artículo 58. Para ser gobernador se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;

"II. Estar en pleno goce de sus derechos;

"III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecin-

---

[4] Número de registro IUS: 175992. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis 1a. XIII/2006, página 1539.

[5] "Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

dad habitual efectiva en el Estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal; y

"IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección."

En lo particular, es materia de impugnación en esta vía la porción normativa que se adiciona a la fracción I transcrita, que prevé entre los requisitos para ser gobernador del Estado de Morelos, además de tener la calidad de mexicano por nacimiento, ser "***hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***".

Al respecto, la procuradora general de la República sostiene, en lo medular, que la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos vulnera los artículos 16, 35, 116 y 133 de la Constitución Federal, al violar el derecho político-electoral de ser votado, por establecer mayores requisitos a los previstos en la Constitución Federal, al pretender que para ser gobernador de la entidad, se requiera ser "***hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***", lo que –dice– implica una restricción para el ejercicio de ese derecho, expresando, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

El artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal establece los requisitos para ser gobernador de un Estado, a saber: ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado, o bien, si no es nativo, tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios y tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Estatal.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República consagra, entre otras prerrogativas del ciudadano, la de ser votado ***para todos los cargos de elección popular***, teniendo las calidades que establezca la ley.

Si bien esta disposición confiere a los ciudadanos el derecho de voto pasivo, reservando a la ley determinar las calidades que deben cumplir para su ejercicio, la interpretación sistemática de esta disposición, con la que establece el mencionado artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución, permite concluir que la configuración legal a que refiere la primera encuentra límites en esta segunda, de modo tal que no podrá exceder los requisitos que ésta establece.

Por tanto, la adición a la fracción I del artículo 58 de la Constitución morelense conculca ambos preceptos, además de que se trata de un requisito que es ajeno a las calidades inherentes al individuo.

El derecho a ser votado se traduce en un derecho humano, reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual México es parte. Por tanto, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a vulnerar el derecho de un ciudadano mexicano por nacimiento a ser votado.

El artículo 16 de la Constitución Federal contiene el principio de legalidad y los actos legislativos están sujetos a dicho mandamiento, por lo que la disposición impugnada contraviene este principio.

Se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna, que consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico creado y organizado por esa norma, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado, las autoridades y los funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Son esencialmente fundados los motivos de invalidez que se hacen valer, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República consagra como una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el poder ser votados **para todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establece la ley.

De ahí que, en principio, todo ciudadano mexicano, por el solo hecho de serlo, cuenta con el derecho de voto pasivo, esto es, el derecho a ser postulado y votado para ocupar un cargo de elección popular.

No obstante, para ejercer tal derecho, la Ley Fundamental establece ciertos requisitos de cumplimiento inexcusable, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre que no se opongan a lo que dispone la Carta Magna, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales, esto es, que no hagan nugatorio el derecho político-electoral a ser votado.

En tales términos se ha pronunciado este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2009, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente:

"DERECHOS Y PRERROGATIVAS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SON INDISPONIBLES PERO NO ILIMITADOS.—Los derechos y prerrogativas contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad puede desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario, conduciría a la declaración de su inconstitucionalidad; empero, no son ilimitados, ya que la propia Carta Magna u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de aquélla, pueden establecer modalidades en su ejercicio."[6]

Al respecto, resulta también ilustrativo, por la razón toral en que se sustenta, el criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 51/2009, identificable bajo la voz: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 6, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RESTRINGE LA FACULTAD QUE AQUÉLLOS TIENEN EN EL ÁMBITO DE SU VIDA INTERNA PARA ESTABLECER REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD."[7]

Si bien el derecho a ser votado a un cargo de elección popular es un derecho fundamental, también se constituye en una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno que se acoge en los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, en tanto que quienes han de ocupar la titularidad de los

---

[6] Novena Época. Registro IUS: 165818. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis P./J. 122/2009, página 1230.

[7] "El citado precepto prevé que en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos políticos sólo se podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. Por otra parte, todo partido político, en ejercicio de su libertad auto-organizativa e ideológica reconocida en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de establecer en sus normas estatutarias que los candidatos que postule, aun cuando no sean sus afiliados o miembros, satisfagan determinados requisitos relativos a su identificación con los programas, principios e ideas del partido y otros requisitos, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional y otros derechos fundamentales. En esa virtud, y teniendo en cuenta, bajo una interpretación sistemática, que el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán las normas para la postulación democrática de sus candidatos, es indudable que el artículo 22, párrafo 6, del código citado, al utilizar en su formulación normativa el adverbio 'sólo', restringe la facultad que los partidos políticos tienen en el ámbito de su vida interna para establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales."
Novena Época. Registro IUS: 166898. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis P./J. 51/2009, página 1445.

Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la nación mexicana, tales como la nacionalidad o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo, entre los que se cuenta la edad o algunas prohibiciones que se establecen en la propia Constitución y en las leyes secundarias.

Estos requisitos son de carácter positivo (por ejemplo, ser ciudadano mexicano, contar con determinada edad, residir en un lugar determinado por cierto tiempo, etcétera). Así también se prevén otros supuestos denominados de incompatibilidad para el ejercicio del cargo, que se llegan a considerar como aspectos de carácter negativo para determinar la inelegibilidad de un candidato (por ejemplo, no ser ministro de un culto religioso, no desempeñar determinado empleo o cargo, no pertenecer al Ejército, etcétera).

En este sentido, cobra la mayor importancia el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, entendidos como las calidades, circunstancias o condiciones necesarias para que un ciudadano pueda ser votado y ocupar un cargo. Tanto, que la falta de surtimiento de alguno de tales requisitos o la existencia de alguno de los supuestos de incompatibilidad para desempeñar el cargo impide que el ciudadano pueda contender en una elección popular y, de ser el caso, provocar la nulidad de la elección.

Tratándose de los cargos de elección popular en las entidades federativas, el artículo 115 constitucional, en su fracción I, determina 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. Asimismo, en la fracción VIII, dicho numeral establece que las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Por cuanto a los restantes cargos de elección popular en las entidades federativas, el artículo 116 de la Ley Fundamental, en lo conducente, dispone:

"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:

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

"a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

"b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

"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.

"Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren Estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

"...

"IV. 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 julio 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; …"

Así, también, los artículos 30, apartado A y 32, segundo párrafo, de la Constitución General de la República prevén:

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A. Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. …"

"Artículo 32. …

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión. …"

Las disposiciones antes transcritas constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones particulares de los Estados de la Federación, tratándose de la elección de gobernador, miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional que establece el artículo 133 de la Norma Fundamental.

Así que mientras que para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local, tratándose de los miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración legislativa en esta materia se advierte mayor, en la medida que sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, pero no así por cuanto a los requisitos y calidades que deben cubrir.

Por lo que hace a los requisitos para ocupar el cargo de gobernador, en términos del artículo 116, fracción I, último párrafo, la Constitución Federal es clara, en tanto dispone los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.

2. Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.

3. Tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.

En este orden de ideas, como se apuntó en consideraciones precedentes, si bien conforme al artículo 35, fracción II, del Pacto Federal es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que cuenten con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal, lo cierto es que el legislador local no goza de una libertad absoluta, pues no puede dejar de atender las condiciones o requisitos que establece la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos de la Ley Fundamental.

Así se ha pronunciado este Tribunal Pleno en el criterio que se recoge en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.—La posibilidad de ser gobernador de un Estado forma parte del derecho contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley, lo que implica que estas últimas están sujetas a configuración legal estatal. No obstante lo anterior, si bien es cierto que el derecho a ser elegido para ser gobernador debe encontrarse armonizado con las calidades que, con base en sus necesidades, establezca cada entidad federativa, también lo es que no debe entenderse que el legislador local posea total libertad al respecto, toda vez que no pueden dejar de atenderse las condiciones o requisitos determinados en la Constitución General de la República. De esta manera, el artículo 35, fracción II, debe interpretarse sistemáticamente con el 116, fracción I, ambos constitucionales –que fija como condiciones para ocupar el cargo de gobernador de un Estado: a) Ser ciudadano mexicano; b) Ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y, c) Tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales–, con el objeto de hacer efectivo el establecimiento de calidades razonables y proporcionales que permitan una participación más amplia y un mayor acceso al derecho político a ser votado, lo cual armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido."[8]

[8] Núm. registro IUS: 162824. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, tesis P./J. 3/2011, página 1630.

En lo que al caso interesa, dada la materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad, se tiene que conforme al multicitado artículo 116 constitucional, para ocupar el cargo de gobernador de una entidad de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, cuestión que no puede soslayar el legislador estatal, ni para flexibilizar ni para imprimir mayor rigidez al requisito.

En efecto, la Constitución Federal es un conjunto de normas, entre las que se distinguen las que crean los órganos del Estado, que establecen y delimitan sus funciones y sus relaciones entre sí, las que establecen los procedimientos de creación jurídica y las que determinan los contenidos de las normas secundarias. Para efectos del asunto de que se trata, importan las normas que establecen contenido, las que pueden ser de contenido necesario, de contenido prohibitivo y de contenido optativo.

En la especie, por lo que hace al requisito relativo a la nacionalidad de quien aspira a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en un Estado de la República, ninguna duda cabe de que se está frente a una norma de contenido necesario u obligatorio, en tanto impone al legislador local un mandato absoluto: *sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento*.

Ahora bien, la propia Constitución Federal establece que son mexicanos por nacimiento aquellos que enuncia en el artículo 30, apartado A, esto es:

• Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

• Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

• Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.

• Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

A más de lo anterior, en el artículo 32 señala que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la misma Constitución

se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

Bajo las consideraciones precedentes, resulta inconcuso que entre la norma que en el orden constitucional federal determina los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de gobernador de un Estado de la República, en lo particular el relativo a la nacionalidad, y el artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Morelos, existe contradicción, en tanto este segundo impone una condición adicional, al exigir, además de ser mexicano por nacimiento, ser hijo de madre o padre mexicanos, no obstante que para el Constituyente de mil novecientos diecisiete bastó la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento.

Consecuentemente, la Norma Constitucional Local que se impugna también excede al mandato contenido en el artículo 32 constitucional, pues si la Ley Fundamental, en el artículo 116 constitucional, fracción I, inciso b), último párrafo, dispone que para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en los Estados de la República se requiere ser mexicano por nacimiento, tal prerrogativa se reserva a quienes tienen esa calidad, esto es, quienes se encuentran en alguno de los supuestos que prevé en el apartado A del artículo 30.

A mayor razón tratándose de la nacionalidad, materia en la que no le es dado legislar a las entidades federativas, en términos de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, pues se trata precisamente de la conformación del pueblo mexicano, como un elemento esencial del Estado. De ahí que se reserve tal atribución al Congreso de la Unión.

Una interpretación histórica del precepto en comento abona en favor del criterio que se sostiene, como se advierte del texto original del artículo 115 en la materia que nos ocupa, que a virtud de la reforma constitucional publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete en el Diario Oficial de la Federación, pasó a la fracción I del artículo 116.

Dicho texto consignó como requisito para ser gobernador de una entidad federativa, la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin aludir a la propia de los padres, cuestión que no fue materia de debate, el que se centró en torno a la oriundez y a la residencia efectiva en el Estado.

Las posteriores reformas a dicho texto, en los años de mil novecientos treinta y tres y mil novecientos ochenta y tres, no lo alteraron en cuanto a este requisito, así como tampoco la reforma posterior, ya formando parte de la fracción I del citado artículo 116 constitucional, en el año de dos mil ocho,

lo que evidencia la voluntad del Constituyente Permanente de mantener esta condición acotada a la nacionalidad de quien pretenda ocupar el cargo, mientras que flexibiliza otros requisitos, como la edad.

En cambio, tratándose del presidente de la República, originalmente el artículo 82, fracción I, de la Carta Magna imponía como requisito para ocupar el cargo, además de ser mexicano por nacimiento, el ser hijo de padres mexicanos también por nacimiento, modificando esta condición en el año de mil novecientos noventa y cuatro, a fin de requerir ya sólo ser hijo de madre o padre mexicanos, imponiendo un tiempo mínimo de residencia en el país.

De esta reseña, es de concluir la tendencia del Constituyente Permanente hacia flexibilizar los requisitos de elegibilidad, contrariamente a lo que se advierte de la reforma al artículo 58 de la Constitución de Morelos, que amplía los requisitos que como un imperativo le señala la Ley Fundamental y que constituyen un límite a la configuración legislativa que les es dada, restringiendo como consecuencia el derecho de voto pasivo de los ciudadanos morelenses.

Ahora, el requisito en estudio, esto es, la nacionalidad de quien pretenda ocupar el cargo de gobernador de una entidad federativa, no puede verse en forma aislada si se le pretende vincular con el de la nacionalidad de los padres, pues se trata de un mismo requisito bajo un doble aspecto, esto es, alude al vínculo que se establece entre el Estado y sus nacionales y que tratándose de requisitos de elegibilidad se ha estimado que se estrecha, de existir no sólo en relación al individuo, sino también en relación con sus progenitores, con quienes comparte el mismo origen nacional. Por tanto, no podría concederse que la nacionalidad u origen de los padres se trate de un requisito diverso del propio origen del ciudadano que aspira a ocupar el cargo y que así no encuentre un límite en aquél, pues, se reitera, se trata de un mismo requisito.

En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que la adición a la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos que, además de "***ser mexicano por nacimiento***", impone como requisito para ocupar el cargo de gobernador de la entidad, ser "***e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***" resulta inconstitucional, en tanto contraviene el imperativo del artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Ley Fundamental, conforme al cual, basta la calidad de mexicano por nacimiento, sin referir a la nacionalidad de los padres y, en consecuencia, vulnera también el artículo 133 constitucional.

Además, establece un requisito adicional o de mayor amplitud que redunda en una restricción indebida al derecho de voto pasivo que a favor de

los ciudadanos mexicanos consagra la fracción II del artículo 35 constitucional que, como se ha reiterado, tratándose del requisito de elegibilidad relativo a la nacionalidad de quien pretende ser gobernador de una entidad federativa, queda sujeto para su ejercicio a lo dispuesto por el citado artículo 116 de la Carta Magna.

Lo anterior, en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, de rubro: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.", previamente invocada, armoniza con diversas normas internacionales, tales como los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que indican que las restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos, no deben ser discriminatorias y deben atender a cuestiones de necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática, para lo cual se optará por elegir las que restrinjan en menor medida el derecho protegido y guarden proporcionalidad con el propósito perseguido.

En este orden de ideas, procede declarar la invalidez de la porción normativa de la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que ha quedado precisada, en razón de lo cual, la fracción I del artículo 58 comprenderá como requisito para ser gobernador de la entidad, sólo el ser mexicano por nacimiento.

La presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos, sin que obste para ello lo que dispone el artículo 105, fracción II, inciso g), penúltimo párrafo, de la Constitución General de la República, conforme al cual las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, en tanto que, a virtud de la declaración anterior, la porción normativa señalada ha sido expulsada del orden jurídico estatal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos que dice "***e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***", adicionada mediante decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad, la que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO.—Publíquese la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se aprobó el sentido expresado en los puntos resolutivos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza 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 4 de enero de 2012.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la acción de inconstitucionalidad 19/2011.

I. Antecedentes del caso

La procuradora general de la República promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la declaración de invalidez del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Morelos,[1] que prevé como requisito para ser gobernador de la entidad, el ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento.

[1] Publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de junio de 2011.

La mencionada procuradora indicó que el anterior precepto resultaba violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 16 (legalidad), 35, fracción II (derechos a ser votado), 116, fracción I, último párrafo (requisitos constitucionales para ser gobernador) y 133 (supremacía constitucional).[2]

Asimismo, en forma destacada y de manera concreta, expresó como concepto de invalidez que el artículo impugnado establece mayores requisitos que la Constitución Federal para ser gobernador estatal, **al exigir ser hijo de madre o padre mexicano por nacimiento**, ya que esto constituye un requisito ajeno a las calidades inherentes al individuo.

II. Decisión del Tribunal Pleno

El proyecto de resolución que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno proponía declarar la **invalidez de la porción normativa del artículo 58, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que dice: "e hijo de padre o madre mexicano por nacimiento"**, adicionada mediante decreto publicado el veintinueve de junio de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad.

Los argumentos que se expresaron en la consulta para sustentar la propuesta fueron los siguientes:

a) En el proyecto se reconoció, primero, que el derecho a ser postulado y votado para ocupar un cargo de elección popular (derecho de voto pasivo) se encuentra en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República y, segundo, que la propia Constitución establece requisitos para su ejercicio, reservando al legislador secundario la facultad expresa de señalar otros, siempre y cuando no se opongan a la Constitución, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado.

b) También se consideró que el derecho a ser votado constituye una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno que se acoge en los artículos 40, 41 y 116 constitucionales.

c) Después, se hizo una relación de los requisitos que el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución General de la República exige para ser gobernador de una entidad federativa, a saber: **(1)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento; **(2)** Ser nativo del Estado, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios; **(3)** Tener treinta años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa; y, **(4)** No haber ocupado el cargo, mediante elección popular, ordinaria o extraordinaria.

---

[2] "Artículo 116. …
"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"I. (*Último párrafo*)
"**Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.**"

d) En este orden, se concluyó que el ejercicio del derecho de voto pasivo para ocupar el cargo de gobernador **queda sujeto, en primer término, a los requisitos del último párrafo de la fracción I del artículo 116 constitucional, así como a los que imponga la legislación secundaria, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 35, fracción II, también de la Constitución, requisitos que no podrán ser contrarios a los primeros, que así se tornan en límite a su configuración por las Legislaturas Locales**.[3]

e) Bajo estas premisas, se consideró que el artículo impugnado establece una condición adicional a los requisitos del artículo 116 constitucional: ser hijo de padre o madre mexicanos; no obstante, al Constituyente de 1917 bastó la calidad de ciudadano mexicano por nacimiento. Al efecto, se propuso una interpretación histórica para evidenciar la voluntad del Constituyente Permanente de flexibilizar los requisitos de elegibilidad, contrariamente a lo ocurrido con el artículo impugnado. En la propuesta se consideró que los requisitos del artículo 116 constitucional son imperativos para las legislaturas, no un mínimo, considerando aisladamente cada uno de los requisitos en lo individual.

f) En este sentido, se afirmó que el requisito impugnado no podía verse en forma aislada si se le pretende vincular con el de nacionalidad de los padres, pues se trata de un mismo requisito bajo un doble aspecto, esto es, alude al vínculo que se establece entre el Estado y sus nacionales, y en relación con sus progenitores. Por tanto, se concluye que no se puede conceder que la nacionalidad u origen de los padres se trate de un requisito diverso del propio origen del ciudadano que aspira a ocupar el encargo y a que así no encuentre un límite en aquél, pues se trata de un mismo requisito.

g) Por lo anterior, se consideró que el requisito resulta inconstitucional, en tanto contraviene el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, y redunda, además, en una restricción indebida al derecho de voto pasivo consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución.

III. Razones que sustentan el presente voto concurrente

En sesiones públicas del veinte y veinticuatro de octubre de dos mil once se sometió a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto formulado por la Ministra ponente en los términos relatados, en mi intervención, me pronuncié a favor del sentido de la propuesta del proyecto, esto es, por la invalidez del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, sin embargo, estimé que las consideraciones que deberían regir la decisión adoptada debían partir de una línea argumentativa diversa a la expresada tanto en el proyecto como a la que rige el texto de la sentencia aprobada por el Tribunal Pleno.

---

[3] Tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011, del rubro siguiente: "GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR."

Así, el presente voto expresa mi postura personal en cuanto a la argumentación que debió, en mi opinión, regir la declaratoria de invalidez adoptada por el Tribunal Pleno:

Por principio de cuentas, debo aludir al contenido del precepto que fue materia de la acción de inconstitucionalidad 19/2011:

"Artículo 58. Para ser gobernador se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento; ..."

A mi juicio, el motivo por el cual se debió declarar la inconstitucionalidad de este precepto se encuentra directamente en el texto actual del artículo 1o.[4] de la Constitución, en relación con la fracción II del artículo 35,[5] antes que en el artículo 116, fracción I, último párrafo,[6] por las siguientes consideraciones:

---

[4] (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**.
(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"**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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)
"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)
"**Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**."

[5] "Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:
"...
"**II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.**"

[6] "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:

Como se señaló desde la acción de inconstitucionalidad 74/2008,[7] en la que se impugnó el requisito de residencia para ser gobernador en el Estado de Quintana Roo, el criterio de esta Suprema Corte de Justicia en materia de derechos fundamentales, incluidos los derechos político-electorales, ha sido siempre ampliar su contenido.

En aquella ocasión, el análisis de constitucionalidad se realizó a la luz del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[8] y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[9] que ahora, con base en el precedente del expediente varios 912/2011 –conocido como el "caso Radilla"–, resultan un referente obligatorio para este Tribunal Constitucional en las resoluciones que tengan un impacto en los derechos humanos de los particulares, como estimo que es el caso que nos ocupa.

En este sentido, se hizo referencia a la opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que se señaló que "*el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse, ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos*".[10]

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
(Reformado, D.O.F. 26 de septiembre de 2008)
"… **Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa**."

[7] Promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez, en la que, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, se declaró la invalidez de la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciocho de marzo de dos mil ocho.

[8] "Artículo 23. Derechos políticos
"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
"**b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y**
"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, **exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por Juez competente, en proceso penal**."

[9] "Artículo 25.
"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
"**c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país**."

[10] "12/07/96. CCPR Observación general 25

En el mismo sentido, se hizo referencia a la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el "*Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*" de 1998, en la que se pidió adoptar las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral.[11]

"Observación General 25
"Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas.
"(Artículo 25)
"(57o. periodo de sesiones, 1996) 1/ 2/
"...
"1. El artículo 25 del pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el pacto impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara. El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del pacto.
"...
"15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos, garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. ***Las personas que, de otro modo, reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones, no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política***. Nadie debe ser objeto de discriminación, ni sufrir desventajas de ningún tipo, a causa de su candidatura. Los Estados partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.
"16. Las condiciones relacionadas con la fecha, el pago de derechos o la realización de un depósito para la presentación de candidaturas deberán ser razonables y no tener carácter discriminatorio. Si hay motivos razonables para considerar que ciertos rasgos electivos son incompatibles con determinados puestos (por ejemplo, los de la judicatura, los militares de alta graduación y los funcionarios públicos), las medidas que se adopten para evitar todo conflicto de interés no deberán limitar indebidamente los derechos amparados por el apartado b).
"...
"17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse, de forma excesiva, mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.
"...
"27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente pacto."

[11] "El derecho de acceso a la contienda electoral
"445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular.

Destaca de lo anterior la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

---

Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir, el Cofipe, señala, en su artículo 175, inciso 1, que '… corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular'.

"446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

"…

"449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.

"…

"III. Las reformas.

"450. En México se han realizado sucesivas reformas en materia electoral que han propendido a su perfeccionamiento. Debe destacarse que la mayor parte de las reformas han sido objeto de negociación, discusión y consenso entre las principales fuerzas políticas, lo cual las hace gozar de un mayor grado de legitimidad y aceptación. Además, con el propósito de establecer normas mínimas de observancia general para todos los Estados de la Federación, estas reglas se definen en la Constitución; con ello se garantiza que las legislaciones estatales incorporen los avances de la reforma.

"451. El sistema electoral mexicano ha sido, por lo tanto, objeto de una reforma que ha significado un sustancial progreso, mediante la democratización de las instituciones básicas de su organización, dirección, y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía.

"…

"454. La CIDH celebra las reformas ocurridas en el ámbito federal mexicano, pues constituyen un significativo avance para el pleno ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política. Sin embargo, los principales problemas electorales en México (tensiones locales, peso del caudillismo sobre la voluntad del elector, desarrollo de nuevas organizaciones independientes, etc.) han ocurrido en el ámbito de los Estados miembros de la Federación. Por tal motivo, la comisión considera necesaria una diligente supervisión para que las entidades locales cumplan con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución.

"VI. Recomendaciones

"501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

"502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

"503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 constitucional, relativo a que 'Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre …'."

Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

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

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

En síntesis, la conclusión a la que se llegó fue que las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular no deben ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios.

En este orden, considero que, en el caso, si el requisito impugnado que se contiene en la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos se somete a un análisis como el realizado en la acción de inconstitucionalidad 74/2011, se llegará a la conclusión de que el mismo, además de **discriminatorio**, resulta **irrazonable** y, por ende, violatorio del artículo 1o., en relación con el 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Discriminatorio, porque limita el derecho de voto pasivo a una categoría específica de ciudadanos, al hacer una diferencia entre mexicanos por nacimiento, respecto de aquellos que además de lo anterior, son hijos de madre o padre también mexicanos por nacimiento, lo que de suyo es, en sí mismo, discriminatorio.

E **irrazonable**, porque se está condicionando el ejercicio de un derecho fundamental de un individuo en particular, como es el derecho de voto pasivo de un ciudadano mexicano, a un atributo de la personalidad de un tercero, como es la nacionalidad de sus progenitores.

En esta medida, si bien las Legislaturas de los Estados pueden establecer requisitos adicionales, como podría ser cierta preparación académica o determinada experiencia profesional, lo cierto es que no pueden llegar al extremo de exigir condiciones que escapen del control de la persona que se quiera postular para gobernador, **como en el caso es la nacionalidad de sus padres**.

De acuerdo con lo expuesto, si bien, como lo señalé en las correspondientes sesiones, coincido con la declaratoria de invalidez propuesta, son las anteriores razones las que estimo debieron regir la argumentación de la sentencia en el presente asunto.

Nota: El voto anterior también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2012.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia relativo a la acción de inconstitucionalidad 19/2011, promovida por la procuradora general de la República.

El veintinueve de junio de dos mil once se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 58 de la Constitución Local, de la siguiente manera:

"Artículo 58. Para ser gobernador se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento;

"II. Estar en pleno goce de sus derechos;

"III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el Estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

"La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal; y

"IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección."

El veinticinco de julio de dos mil once, la procuradora general de la República promovió la acción de inconstitucionalidad 19/2011, para solicitar la invalidez de la reforma a la fracción I del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que entre los requisitos para ser gobernador de ese Estado disponía "***ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento***", misma que fue resuelta bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos el veinticuatro de octubre de dos mil once por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien declaró la invalidez de la porción normativa impugnada.

Sin embargo, con ese acto legislativo se promulgó todo el artículo 58, que incorpora también otros requisitos para acceder al cargo de gobernador del Estado de Morelos que, aunque no fueron expresamente impugnados, también debieron ser sujetos de control oficioso de constitucionalidad a la luz del Texto Fundamental y de los referentes internacionales, para procurar así la protección más amplia de los derechos humanos a la que está obligada toda sede jurisdiccional a partir de la sentencia resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, conocido como "Caso Radilla".

Por ese motivo, aunque comparto el sentido de la resolución, difiero de las consideraciones que se plasman en la sentencia, razón por la cual formulo este voto razonado, en el que expongo los motivos y razones que presenté ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de adoptar la resolución correspondiente:

Propuesta del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia para un "test" de revisión constitucional, respecto de los requisitos para acceder al ejercicio de un cargo público.

Caso: Gobernador del Estado de Morelos
Acción de inconstitucionalidad 19/2011

I. Marco constitucional

El artículo 116 constitucional establece el marco constitucional al que deben ceñirse las Constituciones de los Estados de la República, en relación con los requisitos para acceder al cargo de gobernador:

"Artículo 116. CPEUM:

"I. …

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

II. Tres diferentes tipos de requisitos

Así, se debe hacer una primera distinción constitucional respecto de los **tres tipos** de requisitos que la Constitución Federal establece para acceder a los cargos públicos y, en el caso particular, al de gobernador de una de las entidades federativas.

Esos tres tipos de requisitos son:

1. **Tasados.** Aquellos que la Constitución Federal define expresa y directamente, sin que se puedan alterar o modificar, ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

Por ejemplo, el requisito de (I) *ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado* **O** *(II) con residencia efectiva no menor a cinco años*.

Es claro que debe cumplirse alguno de estos dos requisitos, por sí mismo y sin adiciones.

2. **Modificables.** Aquellos previstos en la Constitución pero en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer **modalidades** diferentes, de modo tal que la Norma Federal adopta una utilidad supletoria.

Por ejemplo, "*tener 30 años cumplidos el día de la elección,* ***o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa***".

Claramente, las Constituciones Locales pueden establecer una edad menor, al amparo de esta permisión constitucional expresa.

3. **Agregables.** Aquellos requisitos que no están previstos por la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las entidades federativas en sus Constituciones.

III. La necesidad de un referente o "test"

Los requisitos ***tasados*** están claramente impuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que la validez de cualquier otra norma relacionada con ellos será evidente, pues no es admisible cambio, omisión o modificación alguna respecto de su contenido normativo.

Sin embargo, tanto los requisitos ***modificables*** como los ***agregables*** deben cumplir reunir tres condiciones:

1. Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos;

2. Guardar razonabilidad constitucionalidad en cuanto a los fines que persiguen; y,

3. Deben ser acordes con los tratados internacionales.

Estas exigencias hacen necesario contar con referentes y parámetros de evaluación que no están en el Texto Constitucional y, por lo tanto, significarán necesariamente juicios de ponderación y valoración de los contenidos de las normas que establezcan esos requisitos modificables o agregables.

Para ello, los estándares y criterios definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son referentes convenientes y aplicables.

Dicho Tribunal ha precisado ya las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ha elaborado una metodología o test, en que se incluyen los siguientes aspectos que deben ser evaluados al momento de establecer requisitos o restricciones para el ejercicio de los derechos políticos, que son también derechos humanos:

a) **Legalidad de la medida restrictiva:** La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

b) **Finalidad de la medida restrictiva:** La causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas (que se desprenden del artículo 23 de la convención).

c) **Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva:** La restricción de un derecho debe ser compatible con la Convención Americana. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte Interamericana indica que se debe valorar si la misma:

i) Satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo;

ii) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y,

iii) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Es precisamente ese test de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el que he propuesto como metodología para revisar de oficio todo el contenido de una reforma que establezca límites o requisitos para el acceso al ejercicio de un cargo público, independientemente de que sólo se haya impugnado uno de ellos.

IV. Sustento de la propuesta

Bajo nuestro diseño constitucional, el acceso a los cargos y funciones públicas se enmarca en dos grandes referentes constitucionales, a saber:

a) El diseño orgánico e institucional, que incluye el sistema federal, el Municipio Libre, la división de poderes, el diseño democrático y electoral de los cargos, el sistema de facultades y contrapesos orgánicos, así como las responsabilidades de los servidores públicos; y,

b) Los derechos políticos, que desde 1969 están considerados como parte de los derechos humanos reconocidos y tutelados a nivel nacional e internacional.

En este último aspecto, los requisitos para ejercer el cargo de gobernador de un Estado significan, por un lado, la expresión de ciertos requisitos de legitimidad y capacidad para el ejercicio de la función pública (que atienden al beneficio colectivo y al derecho de un buen ejercicio del gobierno) y, por el otro lado, la reglamentación del derecho al "acceso a los cargos y funciones públicas", incluyendo desde luego el derecho al voto pasivo.

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia** favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. …"

A. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

El derecho a ser votado y a ocupar los cargos públicos es un derecho humano reconocido y establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento que resulta el referente constitucional adecuado para interpretar y ponderar las normas que pudieran significar restricciones a las prerrogativas ciudadanas, con el objeto de determinar si esas limitaciones son admisibles o no en el contexto de los derechos humanos.

B. La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Ahora bien, para interpretar convenientemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, resolvió que **son obligatorios los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en las sentencias dictadas en juicios en los que el Estado Mexicano ha sido parte.

En esa ocasión, el Tribunal Pleno adoptó las siguientes determinaciones:

"**14. CONSIDERANDO QUINTO.—Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de sus criterios vinculantes y orientadores.** De los antecedentes narrados, resulta un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado Mexicano.

"15. Por tanto, cuando el Estado Mexicano ha sido parte en una controversia o litigio ante la jurisdicción de la Corte Interamericana, la sentencia que se dicta en esa sede, **junto con todas sus consideraciones**, constituye cosa juzgada y corresponde exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por el propio Estado Mexicano, ya que nos encontramos ante una instancia internacional.

"…

"19. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado Mexicano, **son obligatorias** para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. **Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.**

"20. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado Mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los Jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: 'Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.'

"21. De este modo, los Jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos **y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger**. Esto no prejuzga sobre la posibilidad de que sean los criterios internos aquellos que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1o., lo cual tendrá que valorarse caso por caso, a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

"…

"**23. CONSIDERANDO SÉPTIMO.—Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.** Una vez que hemos dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado Mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos, hay que pronunciarnos sobre lo previsto en el párrafo 339 de la sentencia de la Corte Interamericana, que establece lo siguiente:

"'339. En relación con las prácticas judiciales, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los Jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana**, sus Jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. **En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un 'control de convencionalidad' *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. **En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana**.'

"...

"31. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, se integra de la manera siguiente:

"• Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.

"**• Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.**

"**• Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte**, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte."

Todo lo anterior significa que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los criterios interpretativos de la Corte Interamericana, que emanan de juicios en los que México ha sido parte, son referentes normativos de carácter obligatorio para la jurisdicción constitucional mexicana, cuando ha resuelto asuntos relacionados con el goce y ejercicio de los derechos humanos consagrados en ese instrumento internacional. Tal es el caso que se analiza, porque se refiere a los requisitos para ser gobernador del Estado de Morelos.

El análisis de constitucionalidad de la norma impugnada debe tomar en cuenta forzosamente esas normas y criterios, para obtener una conclusión adecuada y conforme con los criterios de esta Suprema Corte y con los de la Corte Internacional.

V. Interpretación y criterios obligatorios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Dentro de los derechos humanos reconocidos en este importante tratado internacional, se encuentra el derecho de acceso a los cargos públicos:

"**Artículo 23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

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

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

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

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

De acuerdo con lo anterior, cada nación puede reglamentar los derechos señalados, pero los únicos requisitos admisibles para regular el acceso al ejercicio del cargo público (de gobernador) son:

- Edad,
- Nacionalidad,
- Residencia,
- Idioma,
- Instrucción,
- Capacidad civil o mental, y
- Condena por Juez competente, en proceso penal.

Además de la norma sustantiva, existen criterios emanados de un juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que el Estado Mexicano fue parte y, por lo tanto, son obligatorios para el país, a saber, los que emanan del caso 12.535 Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, resuelto en agosto de 2008.

En ese precedente, la Corte Interamericana analizó la admisibilidad de regular y restringir el ejercicio de los derechos políticos, y consideró fundamentalmente lo siguiente:

a) Que los derechos políticos se relacionan con otros derechos humanos.

b) Que los dos numerales del artículo 23 deben interpretarse en conjunto y no de manera aislada.

c) Que existen límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio de los derechos políticos y que se refieren a los requisito que las personas titulares deben cumplir para poder ejercerlos.

d) Que el Estado tiene obligaciones específicas, entre las que se encuentra el diseño de los requisitos para ser elegido.

e) Que salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser torturado, los derechos humanos no son absolutos y pueden ser reguladas las limitaciones y restricciones para ejercerlos.

f) Que la convención se limita a establecer determinados estándares, dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional, esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

g) Para ello, la Corte ha precisado las condiciones que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la convención, y que deben examinarse al juzgar ese tipo de normas:

a. Legalidad de la medida restrictiva,

b. Finalidad de la medida restrictiva,

c. Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva,

d. Existencia de una necesidad social imperiosa-interés público imperativo,

e. Medio idóneo menos restrictivo-requisito de proporcionalidad, y

f. Proporcionalidad respecto del interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo.

Ese **test** utilizado por la Corte Interamericana para establecer el apego de las normas a los estándares generales del derecho internacional, es la metodología jurisdiccional que, a juicio de aquella instancia, **debe emplearse para juzgar las normas que rigen el ejercicio de los derechos políticos**.

Estas son las citas más relevantes de la sentencia correspondiente:

"**VII**

"Artículo 23 (Derechos políticos)

"En relación con los artículos 1.1 (Obligación de respetar derechos) y 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno) de la Convención Americana.

"I. Derechos políticos en una sociedad democrática

"**140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana** como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

"141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este tribunal ha expresado que 'la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la convención forma parte', y constituye 'un «principio» reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del sistema interamericano'.

"143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención.

"II. Contenido de los derechos políticos

"144. El artículo 23.1 de la convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

"…

"149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (infra párr. 197). **La convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional, esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa**.

"150. Finalmente, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el

diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. **Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación**.

"Nota: Hay diversas formas de acceder al cargo de gobernador. Todas están cubiertas por el mismo parámetro.

"**153. El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.**

"154. Como ya se ha señalado, el artículo 23 de la Convención Americana se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce derechos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y, c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (supra párrafos 144 a 150).

"**155. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la 'edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal'. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único –a la luz de la convención en su conjunto y de sus principios esenciales– evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.**

"...

"166. El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. **La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden**

variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

"…

"174. **Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia**, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **los derechos humanos no son absolutos. Como lo ha establecido anteriormente el tribunal, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana**. Conforme a lo establecido en el artículo 29.a *in fine* de dicho tratado ninguna norma de la convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.

"175. La Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la convención y procederá a analizar, a la luz de los mismos, el requisito legal bajo examen en el presente caso.

"**1) Legalidad de la medida restrictiva**

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

"**2) Finalidad de la medida restrictiva**

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

"181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. **En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados** en relación con los titulares de ellos pero no determina de

manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. **Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.**

"…

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

"**3) Necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva**

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

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

Lo anterior sustenta la respetuosa propuesta presentada al Pleno de Ministros, para valorar los requisitos para ser gobernador, tomando en cuenta que todas las Constituciones de las entidades federativas incluyen legítimamente requisitos ***agregables***, para el cargo de gobernador.

Asimismo, a partir de la resolución del llamado "***Caso Radilla***", sostengo que es necesario adoptar un criterio de control oficioso, particularmente cuando sea evidente un vicio de constitucionalidad en la norma impugnada, aun cuando no haya sido motivo de impugnación

Así sucede en el caso de Morelos, en el que se establecen requisitos de la oriundez y la residencia como aspectos que deben acreditarse de forma conjunta, cuando en realidad son alternativos en la Constitución Política Federal.

VI. Conclusión

El control oficioso de la constitucionalidad es una característica del marco constitucional propio de la Décima Época.

Para procurar la protección más amplia de los derechos humanos, tal y como lo dispone el artículo primero de la Constitución, demanda nuevas metodologías, estándares y

criterios que permitan ponderar, caso por caso, la solución que potencie y amplíe con mayor capacidad y efectividad los derechos humanos que estén en conflicto.

La adopción del orden jurídico internacional en la materia, así como de los criterios y referentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son también exigencias para adoptar los esquemas y test que ya fueron diseñados por ese tribunal, en particular aquellos que ya fueron aplicados a nuestro país y, por tanto, se han vuelto obligatorios de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de México.

En la acción de inconstitucionalidad 19/2011, propuse la adopción expresa de esa metodología y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que, al hacerla suya, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interiorice esos parámetros de forma expresa, contundente y certera a nuestro sistema de control de constitucionalidad, incluyendo la revisión oficiosa de aquellas porciones normativas no impugnadas, pero que son evidentemente contrarias a la protección más amplia de los derechos fundamentales.

El Pleno declaró inconstitucional el requisito para ser gobernador del Estado de Morelos que exigía "*ser mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicano por nacimiento.*"

Mi voto fue a favor de la declaración de invalidez de esa porción normativa, con sustento en las razones que aquí he expuesto.

Nota: El voto anterior también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2012.

INSTITUCIONES POLICIALES. EL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE ESTABLECE LA SEPARACIÓN DE UNO DE SUS INTEGRANTES SI HUBIERE SIDO CONVOCADO A TRES PROCESOS CONSECUTIVOS DE PROMOCIÓN SIN QUE HAYA PARTICIPADO EN ELLOS O QUE HABIÉNDOLO HECHO NO HUBIESE OBTENIDO EL GRADO INMEDIATO SUPERIOR QUE LE CORRESPONDERÍA POR CAUSAS IMPUTABLES A ÉL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL (Fojas 67 a 71 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUCIONES POLICIALES. EL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE ESTABLECE LA SEPARACIÓN DE UNO DE SUS INTEGRANTES SI HUBIERE SIDO CONVOCADO A TRES PROCESOS CONSECUTIVOS DE PROMOCIÓN SIN QUE HAYA PARTICIPADO EN ELLOS O QUE HABIÉNDOLO HECHO, NO HUBIESE OBTENIDO EL GRADO INMEDIATO SUPERIOR QUE LE CORRESPONDERÍA POR CAUSAS IMPUTABLES A ÉL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE

LIBRE OCUPACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Fojas 52 a 66 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUCIONES POLICIALES. EL ARTÍCULO 94, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE ESTABLECE LA SEPARACIÓN DE UNO DE SUS INTEGRANTES SI HUBIERE SIDO CONVOCADO A TRES PROCESOS CONSECUTIVOS DE PROMOCIÓN SIN QUE HAYA PARTICIPADO EN ELLOS O QUE HABIÉNDOLO HECHO NO HUBIESE OBTENIDO EL GRADO INMEDIATO SUPERIOR QUE LE CORRESPONDERÍA POR CAUSAS IMPUTABLES A ÉL, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL (Fojas 52 a 66 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUCIONES POLICIALES. EL ARTÍCULO 97, APARTADO B, FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, AL PREVER QUE LA CERTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE DEBE ENFOCARSE, ENTRE OTROS ASPECTOS, A DETECTAR SI UNO DE LOS MIEMBROS DE AQUÉLLAS ESTÁ SUJETO A PROCESO PENAL, NO ACTUALIZA ALGÚN SUPUESTO DE PRIVACIÓN DEFINITIVA DE DERECHOS (Fojas 80 a 97 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUCIONES POLICIALES. EL ARTÍCULO 97, APARTADO B, FRACCIÓN V; DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, AL PREVER QUE LA CERTIFICACIÓN A QUE SE REFIERE DEBE ENFOCARSE, ENTRE OTROS ASPECTOS, A DETECTAR SI UNO DE LOS MIEMBROS DE AQUÉLLAS ESTÁ SUJETO A PROCESO PENAL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (Fojas 72 a 89 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2009. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE ABRIL DE 2011. ONCE VOTOS. PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO. SECRETARIOS: LUIS ÁVALOS GARCÍA Y JOSÉ ALFONSO HERRERA GARCÍA.

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

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, ambos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dichos preceptos establecen:

"Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurran las siguientes circunstancias:

"a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él."

"Artículo 97. La certificación tiene por objeto:

"…

"B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales:

"…

"V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público."

SEGUNDO.—El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 5o.; 123, apartado B, frac-

ción XIII; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero; y, 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—En sus conceptos de invalidez el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos argumenta:

"VI. Conceptos de invalidez.—Primero. El artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, prevé una restricción desproporcional al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales, lo que transgrede los artículos 5o. y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal. Asimismo, la expresión 'por causas imputables a él', contenida en la disposición citada, contraviene la garantía de certeza jurídica prevista en el artículo 14 constitucional.—En la actualidad, la sociedad mexicana se encuentra preocupada por dos temas íntimamente relacionados, el funcionamiento del sistema de justicia penal en el país y la grave situación de inseguridad pública, que sigue siendo, sin lugar a dudas, la principal preocupación de los mexicanos.—El dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma integral al sistema penal, con la finalidad de dotar al Estado Mexicano de los instrumentos idóneos para perseguir el delito y garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y el cumplimiento de la ley con mayor eficacia y eficiencia.—En el marco del desarrollo legislativo de la reforma penal, se inscribe la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el dos de enero del año en curso, cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.—Sin duda, esta legislación refleja la preocupación del Estado por garantizar la seguridad pública a los habitantes del país, y constituye una herramienta fundamental para reorientar el trabajo de los tres niveles de gobierno que se han realizado en dicha materia.—El *ombudsman* nacional considera que aun cuando la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un loable esfuerzo para hacer frente al problema de inseguridad, resulta indispensable que toda legislación secundaria ajuste su contenido normativo a las disposiciones de la Carta Magna, razón por la que estima necesario señalar que el inciso a) de la fracción I del artículo 94 de la ley de referencia, contiene una disposición inconstitucional, en tanto que se afecta la garantía del derecho al trabajo, con una medida legislativa que no es la idónea para la consecución de la finalidad constitucional que se pretende alcanzar.—I. Planteamiento del problema.—a) Identificación del derecho fundamental afectado.—Conforme al artículo 5o. constitucional, toda persona tiene derecho a dedicarse a la

actividad que más le satisfaga a fin de obtener los recursos suficientes para su supervivencia, estando protegida constitucionalmente, bajo la condicionante de que el trabajo que se desempeñe, sea lícito.—Este derecho está limitado tratándose de los integrantes de las instituciones policiales, pues de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, una vez que dichos servidores públicos sean separados de su cargo, en ningún caso procede su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que pudiera promoverse. Asimismo, el Constituyente reserva a la ley el establecimiento de las causas de separación y remoción.—El hecho de que exista una limitante establecida por el Constituyente respecto del derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales, obliga al legislador ordinario a realizar un meticuloso análisis sobre la necesidad e idoneidad de las causas de separación y remoción, por lo que las mismas deben estar estrechamente ligadas con la finalidad constitucional que llevó a la restricción de esa garantía.—b) Regulación de la figura de la separación y sus efectos.—Dentro de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se regulan los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, las modalidades de la conclusión de sus servicios y, las causas que pueden motivar esa conclusión. Dado el sentido de los argumentos que se plantearán, conviene tener presente estos aspectos, motivo por el que se hace referencia a ellos someramente.—Respecto de los requisitos de permanencia, cabe destacar el contemplado en el artículo 88, apartado B), fracción VIII, que se refiere a la participación en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables. Esto se traduce en la obligatoriedad de incursionar en dichos procesos para acceder al nivel jerárquico superior al que pertenezcan los servidores públicos, cuando sean convocados.—Por otra parte, el numeral 94 establece como una de las formas de conclusión del servicio la figura de la separación, que consiste en apartar al servidor público de la institución de manera definitiva, toda vez que de conformidad con el diverso 74, no procede la reinstalación o restitución de los integrantes de las instituciones policiales que sean separados de su cargo, independientemente del medio de defensa que promuevan para combatir la separación, lo que sigue el texto de la disposición constitucional del artículo 123, apartado B, fracción XIII.—Ahora bien, una de las causas por las que un servidor público puede ser separado de su cargo, de conformidad con el artículo 94, fracción I, inciso a), de la ley, se hace consistir en que en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior por causas imputables al propio servidor público.—De lo hasta aquí expuesto puede concluirse lo siguiente: a) Participar en los procesos de promoción es un requisito de permanencia en las instituciones policiales.—b) El incumplimiento de alguno de los requisitos de permanencia es causa de separación de la institución.—c) No conseguir un ascenso en los procesos de promoción, por

causas imputables al servidor público, es causa de separación de la institución.—d) La separación del cargo conlleva la imposibilidad de reincorporación o reinstalación.—Separar de la institución a un elemento policíaco, por el hecho de participar en los procesos de promoción y no obtener un ascenso por causas a él imputables, se estima una medida inconstitucional por afectar el derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales de manera desproporcionada, en virtud de la vaguedad de este término.—II. Argumentos en torno a la inconstitucionalidad del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.—Este organismo constitucional considera que resulta excesivo separar de las instituciones policiales a los elementos que no consigan un ascenso, porque se afecta su derecho al trabajo de una manera que no guarda proporción con el fin constitucional pretendido.—A fin de sustentar la anterior aseveración, resulta conveniente someter la disposición legal controvertida a un test de proporcionalidad, pues toda restricción a una garantía individual debe resistir la aplicación de dicho examen, que es una metodología cuya finalidad consiste en determinar el alcance de un derecho fundamental, para ello resulta necesario realizar los siguientes controles: a) Idoneidad. La intervención a los derechos fundamentales debe obedecer a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.—b) Necesidad. La intervención de los derechos fundamentales es indispensable para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.—c) Proporcionalidad. Si la medida adoptada es la más benigna para el derecho fundamental intervenido.—En primer término, resalta el hecho de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un régimen especial para los miembros de las instituciones policiales, en el que existe una limitación para su reinstalación en caso de que se les separe o remueva de sus encargos.—La exposición de motivos de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, al artículo 123 constitucional, en lo que interesa dispone: 'Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.—La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma del artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el Constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: «… Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad publica deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la socie-

dad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones …».—Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.—Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que las sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.—Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.—Se ha considerado importante incluir a los agentes del Ministerio Público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.—La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia y, en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.—Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para Ministerios Públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.—Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos

disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad publica e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.—Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.—Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el Pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del Ministerio Público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios a favor de ellos.'.—Como puede advertirse, la Constitución Federal establece una relación de sujeción especial en el caso de los miembros de las instituciones policiales, militares, agentes del Ministerio Público, etcétera, en virtud de la cual existe una limitación constitucional al derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales que impide la reinstalación del servidor público, aun en el caso de que la separación del mismo resulte injustificada.—De acuerdo con la exposición de motivos, esta reforma se instituyó con ánimo de salvaguardar los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad publica e impartición de justicia, además de que pretende propiciar un equilibrio entre, la necesidad de mantener un servicio de carrera y el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y dañan a las instituciones.—Al existir una limitación constitucional a los derechos al trabajo de los miembros de los cuerpos policiales, los supuestos que prevea la ley de separación o remoción del cargo, deben guardar una relación estrecha con el fin constitucional perseguido.—En efecto, ante la gravedad de la sanción prevista en el artículo 123 constitucional, el legislador no puede contar con una carta en blanco para regular las causas de separación de los miembros de las instituciones policiales.—Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 89/2007, determinó que la Constitución Federal no establece una ilimitada libertad de configuración legislativa tratándose de remoción de miembros de instituciones policiales, pues en virtud de que tienen un régimen especial, las disposiciones legales que tiendan a limitarlo deben encontrar plena justificación, sin contravenir sus garantías individuales.—Conviene precisar que el precedente aludido resulta aplicable,

no obstante que se refiere al texto anterior del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, puesto que la última reforma que sufrió dicho numeral, persigue esencialmente la misma finalidad que la anterior, es decir, apartar de las instituciones de manera definitiva a los elementos que sean separados, removidos o cesados, aunque ahora la restricción al derecho al trabajo es mayor, puesto que actualmente no es posible reinstalar o restituir a los servidores públicos en sus cargos, bajo ningún supuesto, incluyendo la orden de reposición del procedimiento.—El precedente en comento, dispone en lo conducente, lo siguiente: 'El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: «XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.—El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f), de la fracción XI, de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.».—Del último párrafo de la transcripción anterior se tiene que los miembros de las instituciones policiales podrán ser removidos si no cumplen con los requisitos de permanencia que establezcan las leyes y que no podrán ser restituidos cualquiera que sea el juicio o medio de defensa que interpongan.—En el procedimiento constituyente que estableció la redacción actual de la fracción en comento, se menciona que su objeto fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización, anteponiendo el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia.—Esta Segunda Sala considera que el hecho de que se intente depurar y profesionalizar las instituciones policiales no puede entenderse como una libertad absoluta e ilimitada de configuración legislativa, pues las leyes respectivas deben respetar las garantías individuales de los miembros de las instituciones policiales.—Lo anterior, en atención al principio de igualdad reconocido en el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que ninguna

ley puede ser violatoria de las garantías individuales que la misma establece, las que sólo pueden restringirse conforme a la misma Constitución.—Así pues, todo acto de autoridad, incluidos los actos legislativos, deben respetar las garantías individuales, sin que a esto se les pueda oponer el interés general porque no hay en el sistema constitucional mexicano un interés de mayor generalidad y de mayor envergadura que el respeto a las garantías individuales, en específico al núcleo esencial de esta tutela, toda vez que, la Constitución gira en torno de la persona humana y su bienestar.—Por tanto, las leyes que establezcan los requisitos de permanencia en las instituciones policiales deben respetar las garantías individuales.—Es necesario aclarar que los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales pueden limitar o restringir garantías individuales que estén relacionadas con la profesionalización de las instituciones policiales, dada la naturaleza y funciones de dichas instituciones. Sin embargo, como ya se dijo, esto no puede entenderse como una cláusula abierta e ilimitada que permita restringir todos los derechos fundamentales.—En todo caso, tendrá que ser el Juez Constitucional, quien mediante un juicio de proporcionalidad entre el grado de importancia del derecho y la intensidad de la interferencia, así como la finalidad de profesionalización de los cuerpos de seguridad, determine si tiene justificación constitucional el requisito de permanencia en cuestión ...'.—La sentencia transcrita permite corroborar que toda medida legislativa relacionada con la restricción al derecho al trabajo de los miembros de las fuerzas policiales y, en específico, referida a los supuestos de separación o remoción, debe anclarse en un fin constitucionalmente legítimo, lo que no ocurre en la especie.—En efecto, puede considerarse que la finalidad del establecimiento de la causal de separación consistente en no obtener un ascenso en los programas de promoción, es actualizar la obligatoriedad de la carrera policial y conseguir la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales, con miras a cumplimentar los lineamientos que deben regir en materia de seguridad publica, de conformidad con el artículo 21 constitucional, que en lo que interesa dispone: '… 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 …'.—De lo anterior, tenemos que la restricción legislativa persigue un fin constitucionalmente legítimo.—Ahora bien, el medio que se contempla en la legislación en análisis, consiste en separar del cargo a aquellos policías que no logren obtener el nivel jerárquico superior en los procesos de promoción en que participen.—¿Se consigue la profesionalización de los cuerpos policíacos separando de la institución a los servidores públicos que no consigan una promoción?—La respuesta es no. En la óptica del *ombudsman* nacional, separar a los elementos que obtengan resultados negativos en los procesos de promoción, resulta una medida que carece de idoneidad para conseguir el

fin perseguido.—Lo anterior es así, porque la idoneidad de las intervenciones en los derechos fundamentales se identifica con la capacidad de 'asegurar' la obtención del objetivo propuesto, por tanto, la medida legislativa sólo puede considerarse idónea si contribuye con eficacia y seguridad para la consecución del fin.—En la especie, lograr que se dé cumplimiento al mandato constitucional de desempeñar el servicio público con profesionalismo, no necesariamente está ligado al ascenso en la carrera policial, pues el solo hecho de no lograr una promoción no implica que el servidor público desempeñe incorrectamente sus funciones, o que lo haga de manera poco profesional, por el contrario, es probable que se trate de un elemento que haya regido su actuar con apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en cuyo caso, prescindir de sus servicios causa más perjuicio a la institución y a la sociedad en general, que mantenerlo en activo dentro del mismo nivel jerárquico.—Contar con una carrera policial que permita la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales es un aspecto de suma importancia en materia de seguridad pública; sin embargo, separarlos de su cargo por no ascender en la escala jerárquica no parece el medio idóneo para conseguir el objetivo.—Asimismo, establecer que la causal de separación se actualizará cuando el servidor público no consiga una promoción 'por causas imputables a él' genera incertidumbre, en tanto que constituye una cláusula abierta que puede propiciar arbitrariedad, lo que viola también el principio de certeza jurídica regulado en el artículo 14 constitucional.—¿Qué debe entenderse por causas imputables al servidor público?—Es una pregunta que admite múltiples respuestas. Quizá podría considerarse una causa imputable a él, la falta de habilidades para desempeñar un cargo de superior jerarquía.—En ese supuesto, el hecho de que un elemento policiaco no consiga acceder a una categoría superior por llegar al tope de sus habilidades, no implica que tenga una carencia que lo imposibilite para continuar realizando su trabajo adecuadamente.—A manera de ejemplo, puede mencionarse el caso de la carrera judicial, en la que suele ocurrir que un secretario proyectista no acredite las evaluaciones para desempeñar el cargo de Juez de Distrito y, no obstante ello, puede continuar desarrollando sus labores con calidad y apego a los principios que rigen el servicio público o bien, el caso del Juez de Distrito, que no accede a la categoría de Magistrado de Circuito y continúa el ejercicio de su actividad de manera eficiente.—Por tanto, el hecho de que las habilidades del servidor público no sean las idóneas para desempeñar un cargo de mayor jerarquía, no justifica su separación, en virtud de que puede continuar ejerciendo las funciones correspondientes a su categoría jerárquica de manera adecuada y con apego a los principios que rigen al servicio público, por lo que en estos casos resulta injusta y peligrosa la separación del cargo e, incluso, contraria a los propios principios constitucionales regulados en el artículo 21, puesto que difí-

cilmente una policía podrá ser profesional si sus elementos son expulsados por no acceder a cargos superiores.—En estas condiciones, la falta de certeza del término 'por causas imputables a él' conduce a sostener que, al encontrar múltiples acepciones que pueden dar lugar a una actuación arbitraria, c (sic) el artículo 14 constitucional.—Asimismo, también puede concluirse que en el caso de la disposición controvertida no se surte el requisito de adecuación, ya que la medida adoptada por el legislador va mucho mas allá del fin buscado y limita más de lo estrictamente necesario el derecho al trabajo, pues no puede pensarse que para conseguir la profesionalización de las instituciones policiales sea necesario separar de ellas a quienes no obtengan una promoción, lo que evidencia que establecer como causa de separación el no acceder a la siguiente categoría jerárquica produce un sacrificio desproporcionado al derecho al trabajo de los miembros de los cuerpos policiales, regidos por los artículos 5o. y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Segundo. El artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contraviene el principio de presunción de inocencia, el cual se encuentra contenido implícitamente en 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.—En primer término, conviene precisar que aun cuando mediante decreto de fecha dieciocho de junio de dos mil ocho, se reformó el artículo 20 constitucional, incorporándose de manera explícita el principio de presunción de inocencia en el apartado B, fracción I, lo cierto es que aún no está vigente, pues de conformidad con el artículo transitorio segundo el sistema penal acusatorio previsto en la reforma, 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 del referido decreto, razón por la cual en el presente concepto de invalidez, se atiende al texto actual de la Constitución y, por tanto, se hace referencia a los criterios en los que ese Alto Tribunal interpretó que dicho principio se encontraba previsto de manera implícita en el texto de la Carta Magna. El artículo 88, apartado B, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, define la permanencia como el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley de la materia, para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales.—Asimismo, establece los requisitos de permanencia que deberán cumplir los miembros de las fuerzas policiales, dentro de los cuales se encuentra el mantener actualizado el certificado único policial.—Ahora bien, el numeral 97, apartado A, fracción V, dispone que el objeto de la certificación es identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, por lo que los integrantes de los cuerpos policiales no deberán estar

sujetos a proceso penal.—En estas condiciones, estar sujeto a un proceso penal implica la no obtención del certificado único policial el cual, como se precisó, es un requisito de permanencia en la institución, consecuentemente, los servidores públicos que se ubiquen en esa hipótesis, podrán ser separados de su cargo.—En efecto, quienes presten sus servicios en las instituciones policiales pueden ser privados de su derecho a ser miembros de las mismas, sin que exista una sentencia condenatoria en tanto que están sujetos a proceso, lo que resulta contrario al principio de presunción de inocencia, según el cual, nadie puede ser privado de sus derechos sino hasta que exista una sentencia firme que lo condene.—Conviene señalar que si bien en el texto vigente de la Constitución Federal no está expresamente regulado el principio de presunción de inocencia, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha determinado que éste sí se encuentra regulado de manera implícita a partir de una 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.—Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1293/2000, el quince de agosto de dos mil dos, que dio origen a la tesis XXXV/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, agosto de dos mil dos, página catorce, que a letra dice: 'PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (se transcribe).—En el caso particular, se estima que el numeral impugnado transgrede el texto del artículo 14 constitucional que prohíbe absolutamente la privación de derechos si no es mediante juicio en el que se demuestre la culpa del acusado, puesto que se priva de un derecho a un integrante de las fuerzas policiales por una presunción de culpabilidad.—Ahora bien, la presunción de inocencia, además de constituir un criterio informador del ordenamiento procesal es ante todo un derecho fundamental que la Constitución reconoce y garantiza a todos.—En efecto, ese Alto Tribunal ya ha determinado que el alcance de este postulado trasciende la órbita exclusiva del debido proceso, puesto que con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales que podrían resultar vulnerados como consecuencia de actuaciones penales o disciplinarias irregulares, como lo son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.—Así pues, se ha establecido que el principio de presunción de inocencia opera en situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo.—Así lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, en la tesis 2a. XXXV/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la*

Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1186, que a la letra dice: 'PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.' (se transcribe).—De esta forma, no es posible tratar igual a un procesado y a un condenado, en un ámbito distinto al penal en tanto tiene una presunción *iuris tantum* de que es inocente hasta que se dicte una sentencia que diga lo contrario.—La presunción de inocencia impide que aquél sobre quien pese una acusación se le atribuyan consecuencias que son propias de una persona a la que se tiene por autor de un delito o infracción en una sentencia firme.—En estas condiciones, según el principio de presunción de inocencia los miembros de las instituciones policiales tienen a su favor la presunción constitucional de que no han cometido ningún delito mientras no se pruebe lo contrario en un juicio, por tanto, establecer como requisito de permanencia el no estar sujeto a proceso penal, es contrario a tal principio, pues en tal circunstancia ya no se podría actualizar el certificado único policial y ello acarrearía la privación de su derecho a formar parte de las fuerzas policiales.—El hecho de que se contemple como requisito de permanencia en los cuerpos policiales el no estar sujeto a proceso penal, equivale a prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los miembros, teniéndolos por culpables, en clara violación al principio de presunción de inocencia.—Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XLIII/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1185, que es del tenor literal siguiente: 'POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA. EL REQUISITO DE NO SUJECIÓN A PROCESO PENAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, ES DE INGRESO Y NO DE PERMANENCIA PARA LOS MIEMBROS DE ESA CORPORACIÓN.' (se transcribe).—Lo anterior resulta especialmente delicado, porque la naturaleza de las funciones que desempeñan es de alta exposición, y es muy factible que los miembros de las instituciones policiales se vean involucrados en un proceso penal cuando realizan un uso legítimo de la fuerza publica, lo que puede acontecer en muy diversas situaciones, de manera que resulta inconstitucional que se les separe de su cargo por ese hecho, sin que se haya determinado sobre su responsabilidad penal de manera definitiva, por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado.—Por otra parte, en el precedente citado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el principio de presunción de inocencia permite la adopción de medidas cautelares en cuanto tienden a asegurar la eficacia del procedimiento y a evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.—Esto es posible, en virtud de que dichas medidas son instrumentales, es decir, están al servicio de la resolución final y, por tanto, son provisionales y atienden a criterios

de necesidad, por lo que fenecen cuando se produce la sentencia que pone fin al proceso principal. En este marco se inscribe, por ejemplo, la suspensión temporal de los miembros sujetos a proceso, respecto de los cuales se tengan elementos para presumir que su actuación fue ilegal, por lo que debe separárseles en tanto se determina su responsabilidad penal.—Lo que prohíbe definitivamente la presunción de inocencia es la privación definitiva de un derecho por una sospecha de culpabilidad, pues lo anterior haría inoperante el principio en comento que, como ya se dijo, se entiende implícito en el artículo 14 constitucional que prohíbe absolutamente la privación de derechos si no es mediante juicio en el que se demuestre la culpa del acusado. En otras palabras, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia sobre el procesado con fundamento en el artículo 16 constitucional, pero no de privación definitiva de su derecho.—Por tanto, en la especie, el legislador puede purgar el vicio de constitucionalidad estableciendo medidas cautelares que permitan apartar de su cargo temporalmente a los elementos policiales que estén sujetos a proceso, y una vez que se determine su responsabilidad de manera definitiva, si se demuestra su inocencia, tengan la oportunidad de reintegrarse a la institución.—VII. Consideraciones en relación con los efectos.—Es importante señalar que el *ombudsman* nacional pretende que la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad no impida la instauración de una carrera policial, la profesionalización de los miembros de las instituciones policiales ni el cumplimiento del objeto de la certificación policial, sino que se cumpla con tales objetivos dentro del marco constitucional que nos rige.—Es por eso, que se solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez parcial de la porción normativa 'o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él'; contempla en el inciso a), fracción I del artículo 94 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.—O bien, que delimite el alcance del término 'por causas imputables a él', realizando una interpretación conforme a la Constitución.—Asimismo, se solicita la declaración de la invalidez de la porción normativa 'ni estar sujeto a proceso penal' contenida en la fracción V del apartado B del artículo 97, de la ley controvertida.—Con la invalidez anterior los preceptos se leerían de la siguiente manera: 'Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas: I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurran las siguientes circunstancias: a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos …'.—'Artículo 97. La certificación tiene por objeto: … B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar

la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales: … V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, y …'.—Con los efectos anteriores, se estaría conservando el ordenamiento jurídico con pleno respeto a los principios que rigen a los servidores públicos encargados de la seguridad publica, previstos en el artículo 21 constitucional, sin separar a los buenos elementos por el solo hecho de no conseguir un ascenso de categoría jerárquica, y continuarla cumpliéndose el objeto de la certificación, respetando el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 14 constitucional, estando el legislador en posibilidad de reformar la ley e instituir medidas cautelares para apartar temporalmente de su cargo a los miembros de las instituciones policiales que se encuentren sujetos a proceso o por una desviación de los principios constitucionales que rigen a la policía, en tanto se determina su responsabilidad de manera definitiva."

CUARTO.—Mediante proveído de tres de febrero de dos mil nueve el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 23/2009 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cuatro de febrero de dos mil nueve el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al procurador general de la República para que formulara su pedimento correspondiente. Asimismo, requirió a las Cámaras de Diputados y Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran su informe justificado.

QUINTO.—El presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, al rendir su informe justificado manifestó:

I. Es infundada la pretensión del promovente en virtud de que existen causas que hacen improcedente la presente acción de inconstitucionalidad y, aunado a ello, el procedimiento legislativo por el cual se expidieron las normas generales impugnadas cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Federal y dichas normas se ajustan al texto de la Carta Magna, por lo que no son violatorias de los artículos 5o., 123, apartado B, fracción XIII, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Esta Suprema Corte al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 12/2002, determinó los aspectos formal y material que debe comprender la constitucionalidad de una norma. Los preceptos impugnados son formal y materialmente constitucionales en virtud de que el procedimiento legislativo que dio origen a éstas se ajustó a la Constitución Federal, toda vez que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de acuerdo a su competencia y en ejercicio de sus facultades, previstas en el artículo 73, fracciones XXIII y XXX, de la Carta Magna, expidió las normas impugnadas bajo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

III. El contenido de la norma general impugnada no contraviene ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las manifestaciones vertidas por el promovente en su primer concepto de invalidez son improcedentes e infundadas, toda vez que, si bien, el artículo 5o. constitucional consagra el derecho de las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siempre y cuando este sea lícito; también lo es que ese derecho está limitado tratándose de los integrantes de las instituciones policiales, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna, precepto del cual se desprende, por lo que hace al derecho al trabajo de los miembros de las instituciones policiales, que éstos deben regirse por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que señalan las leyes vigentes para permanecer en dichas instituciones, por tanto, se cumple lo previsto en el artículo 1o. de la propia Constitución.

IV. El artículo 94 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece una serie de hipótesis para la conclusión del servicio de los integrantes de los cuerpos policiales, o sea, de la terminación de su nombramiento o cesación de sus efectos, siendo la causal que interesa la prevista en la fracción I, inciso a), de la ley citada, en la que se distinguen dos supuestos: 1. Que habiendo sido convocado el miembro de la institución policial, a tres procesos consecutivos de promoción, no haya participado en los mismos, y b) Que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él. Es el último de los supuestos descritos en dicha porción normativa, el que manifiesta expresamente el actor en su escrito de demanda y, en sentido contrario, dicho supuesto se puede interpretar respecto a que si no existe causa imputable al integrante del cuerpo policial, por la cual no haya obtenido el grado contiguo, no podrá ser separado de su cargo; es decir, que un elemento no será separado de su cargo sólo por el hecho de no haber obtenido un grado a que se refiere el proceso de promoción.

Aunado a lo anterior, el artículo 88 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, indica que la permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales, ya que dada la naturaleza e importancia de la función policial, las exigencias deben atender a la mayor profesionalización de sus elementos de seguridad.

Que la regulación de los requisitos de permanencia es una de las bases mínimas a que se encuentra sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ende, es justificable que el legislador haya establecido como requisito la participación de los elementos en procesos de promoción a fin de ser congruente con el principio rector del profesionalismo, sin olvidar el bien jurídico tutelado, consistente en dar seguridad pública a la ciudadanía.

En tal virtud, no puede argumentarse que el término "causas imputables" cause incertidumbre, pues dicha disposición no puede interpretarse en forma aislada, además que es obvio que las causas objetivas previstas en las disposiciones que al efecto se apliquen, por lo que no se está en presencia de una disposición que pudiese dar lugar a actuaciones arbitrarias, dado que como es sabido la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, es un ordenamiento expedido recientemente, por lo que se perfeccionará y complementará con las disposiciones que al efecto se expidan, como son las relativas a los reglamentos y demás lineamientos que para el caso sean aplicables, como se desprende de los artículos transitorios del citado ordenamiento legal.

Por lo anterior, resulta evidente que los argumentos del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados e imprecisos, pues el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil nueve, no conculca los artículos 5o., 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, por lo cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconocer su validez.

V. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su segundo concepto de invalidez argumenta que el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, contraviene el principio de presunción de inocencia previsto implícitamente en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, todos de la Constitución Federal.

Son infundadas e improcedentes las manifestaciones del promovente ya que ese precepto se encuentra apegado a la Carta Magna, toda vez que

está plenamente fundamentada en diversas disposiciones constitucionales, señalando que dicha ley tiene como objetivo establecer las bases para dignificar las labores de los cuerpos policiacos y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, abatiendo con ello de manera eficiente el índice delictivo e implementar un Sistema Nacional de Seguridad Pública más eficiente y que dé lugar a una mejor coordinación entre los tres poderes de gobierno.

Que no puede estimarse que dicho precepto sea violatorio del principio de presunción de inocencia, toda vez que sin lugar a duda, la aplicación de este precepto legal, tiene por objeto fijar las obligaciones y sanciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública con el propósito de alcanzar el debido cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia y honradez en el adecuado cumplimiento de las funciones que les son propias a los servidores públicos encargados de vigilar la seguridad pública de los ciudadanos.

Además, existe contradicción por parte del promovente, toda vez que por un lado, admite que toda ley secundaria debe estar ajustada a las disposiciones establecidas en nuestra Carta Magna; luego, no es posible admitir que la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, sea inconstitucional, máxime que el citado ordenamiento tiene su fundamento en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Asimismo, señala que si bien es cierto, el principio de amplio reconocimiento tanto en derecho internacional como nacional, consagra la presunción legal de todo imputado para ser considerado inocente hasta que se pruebe su responsabilidad en un debido proceso, mediante sentencia firme debidamente motivada, también lo es que la ley establece únicamente los requisitos de permanencia en el servicio activo de las instituciones policiales para el efecto de mantener actualizado el certificado único policial, requisitos éstos que resultan por demás indispensables para garantizar los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que regirán las actuaciones de las instituciones policiales y que de ninguna manera están prejuzgando respecto de la supuesta culpabilidad de la persona, tal como erróneamente lo pretende hacer valer el promovente.

Por otra parte, indica que no le asiste la razón al actor en el sentido de que los artículos de mérito privan de sus derechos, de manera definitiva, a los elementos de la policía, pues solamente se les causa un acto de molestia y, por ende, no requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas en el artículo 14 constitucional, es decir, el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.

De lo anterior se infiere que los planteamientos de la parte actora promovente no acreditan la existencia de la violación al principio de presunción de inocencia establecido en nuestra Carta Magna, ya que en todo momento, el legislador en ejercicio de la potestad constitucional establecida en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, tiene la facultad de imponer términos, condiciones y demás requisitos para obtener la certificación y así permanecer en la institución policial, con el objeto de que dichos miembros garanticen plena seguridad a la sociedad, reafirmando la confianza en el sistema de seguridad nacional.

SEXTO.—Por su parte, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, al rendir su informe justificado expresó:

I. Los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, ambos de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, son constitucionales, toda vez que el acto legislativo que las creó se ajusta a los procedimientos que la Carta Magna regula para su creación jurídica dentro del Estado Mexicano, pues fueron expedidos bajo el procedimiento previsto en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal, además de que se expidió la normatividad de acuerdo a la competencia y en ejercicio de las facultades y atribuciones constitucionales derivadas de los artículos 73, fracción XIII, en relación con el 21 y 123, apartado B, fracción XIII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo anterior, se concluye que las normas impugnadas tienen plena validez al ser creadas bajo los lineamientos que la propia Constitución Federal marca.

De lo anterior se desprende que el Poder Legislativo, fundó y motivó correctamente la norma impugnada toda vez que tiene facultades para regular la norma impugnada y existen relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, en tal sentido, la creación de supuestos para la permanencia dentro de las instituciones policiales y su certificación corresponde a las necesidades de cada sociedad de establecer medidas tendentes a elevar la calidad y profesionalismo de los cuerpos policiacos e incidir en los niveles de criminalidad, encaminadas a contrarrestar conductas altamente reprochables por suma gravedad o afectación a los bienes jurídicos protegidos conforme a los criterios de la sociedad.

II. El artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es acorde a los principios de la Constitución Federal, por lo que no vulnera los derechos fundamentales consagrados en los artículos 5o. y 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna. Es así, porque el derecho a la libertad de trabajo no es absoluto y el legislador puede

válidamente intervenir en los derechos fundamentales, sin que signifique violación a la norma fundamental.

De esta manera, el análisis constitucional no debe centrarse en si el legislador limita racionalmente o no el derecho fundamental consistente en la libertad de trabajo, ya que esa limitante es propia de la Constitución. Que además la ley impugnada conlleva un fin legítimo, en virtud de que el objeto propuesto por la legislación es la seguridad pública, que a la vez es un fin constitucional y, por tanto, fin legítimo.

La norma impugnada, al regular la permanencia de los miembros de las instituciones policiales, pretende alcanzar fines constitucionales, buscando reglas y procesos para asegurar que los miembros de las corporaciones policiales tengan el perfil adecuado y se eleve la profesionalización y la vocación de servicio para cumplir con la misión importante del Estado de garantizar la seguridad pública de los gobernados.

Respecto al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, éste señala que los beneficios obtenidos con el fin legislativo justifica la intensidad de las medidas adoptadas. En este sentido, la legislación no es grave para los integrantes de las instituciones policiales ya que tienen tres oportunidades para participar en las convocatorias de promoción.

Por otra parte, no se puede exigir al legislador que en cada uno de los ordenamientos defina los vocablos utilizados, y en el caso, el precepto impugnado establece claramente el supuesto que da motivo a la separación de las instituciones policiales, cuando en los procesos de promoción no se obtenga el grado inmediato superior por causas imputables al concursante, por lo que no existe vaguedad, ambigüedad, confusión, ni contradicción.

III. En relación con el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es infundado el argumento del accionante, pues la intención del legislador fue a cualquier presunción de riesgo en el desempeño de las actividades de seguridad pública, no se le expedirá el certificado que le permita la permanencia en la institución policial; de esta manera, la intención fue la de reconstruir una cultura de la prevención de las responsabilidades penales y administrativas en la que podrían incurrir los policías o los agentes que pudieran tener un alto impacto en la sociedad y en el Estado de derecho.

SÉPTIMO.—El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, al rendir su informe justificado indicó:

I. Que el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, no viola lo dispuesto en los artículos 5o., 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, toda vez que no obtener una promoción no es causa suficiente para separar del servicio a uno de sus integrantes, conclusión que es inexacta y carente de sustento, porque de la lectura de los preceptos impugnados se advierte que para que proceda la separación de un elemento del servicio profesional de carrera policial, por un lado, es el incumplimiento de los requisitos de permanencia y, por otro, que durante los procedimientos de promoción no participe en tres procesos consecutivos, o bien, que participando en ellos no logre obtener el ascenso correspondiente, pero además, deberá concurrir que el interesado haya alcanzado la edad límite y que no tenga méritos suficientes para lograr su permanencia. Por lo anterior, es claro que en la separación de un integrante del servicio durante los procedimientos de promoción, deben concurrir los requisitos citados con antelación y no sólo el relativo a la obtención del grado inmediato superior.

Que en caso de que este Alto Tribunal procediera a declarar la invalidez de la porción normativa en comento, generaría en forma automática hipótesis normativas no previstas por el legislador, esto es, el elemento policial podrá ser separado del cargo si, conjuntamente con otros supuestos, en los procedimientos de promoción no obtiene en tres intentos el ascenso correspondiente, o bien, si no participa en ellos, independientemente de que las causas sean atribuibles al interesado o a un tercero.

En todo caso, las causas que sean imputables a él, reducen la posibilidad de una cláusula abierta, pues obliga a las instituciones policiales a fundar y motivar las causas que les son imputables al sustentante, por lo que la referida porción normativa, en sí misma, no es inconstitucional.

II. Asimismo, el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, no contraviene el principio constitucional implícito de presunción de inocencia, pues el requisito de no estar sujeto a un proceso penal, se refiere al proceso de certificación para el ingreso y no al de certificación para la permanencia o la promoción.

Los argumentos vertidos por el promovente sobre este tópico, son infundados, pues parten de una interpretación errónea de las disposiciones de la ley, porque la certificación es un procedimiento a través del cual el Centro de Control de Confianza verifica que la persona que esté interesada en ingresar al servicio, cumpla con los requisitos establecidos en la propia ley, o bien, que el integrante que esté en aptitudes de obtener la promoción cumpla con

las disposiciones relativas a la permanencia en el servicio y, que en este sentido, la certificación tiene por objeto reconocer aptitudes e identificar factores de riesgo que permitan a los entes encargados de la seguridad pública determinar si una persona debe ingresar, permanecer o ser removida en el servicio.

Que el supuesto de la exigencia relativa a que un integrante de la policía no hubiese estado sujeto a proceso penal, se traduce en una medida que busca prevenir un daño irreparable a la sociedad en el rubro específico de la seguridad pública, pues busca garantizar que toda persona que desee ingresar al servicio profesional de carrera policial, cumpla con un perfil ético idóneo para el desempeño de la función.

Por otra parte, en lo relativo a los requisitos de permanencia contemplados en el artículo 88, apartado B, fracción I, de la ley general, se reitera el requisito de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, y se omite el relativo a estar sujeto a proceso penal, lo anterior, toda vez que dicho requisito debe observarse exclusivamente para el ingreso al servicio de carrera policial, de lo contrario, se estaría vulnerando el principio de presunción de inocencia, pues la consecuencia inmediata sería su separación del cargo, privándolo de los derechos que le otorga la Constitución Federal. Por tanto, el precepto impugnado no prevé un supuesto de pérdida definitiva de derechos, pues el numeral hace referencia en términos generales a los procedimientos de certificación de ingreso, permanencia y promoción.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los elementos policiales a conducirse bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, en virtud de las funciones que realizan, e impone a las instituciones de seguridad pública la obligación de evaluar y certificar a sus integrantes.

Que para la permanencia en el servicio activo, es requisito indispensable que únicamente perduren en las instituciones policiales, los servidores públicos que cumplan de manera escrupulosa con la ley, para recuperar la credibilidad en las instituciones; de manera que la Constitución Federal ha dotado de mayores facultades a las instituciones policiales y ante estas nuevas responsabilidades, sus integrantes deben distinguirse por cumplir con la ley y con su deber de manera irreprochable, de no ser así, se deberán implementar mecanismos eficaces y suficientes para erradicar de los cuerpos de seguridad a los elementos que no se ajusten al mandato constitucional, ya que, de lo contrario, difícilmente se podrá exigir que los encargados de la seguridad sean dignos merecedores de confianza.

OCTAVO.—Por su parte, el procurador general de la República al emitir su opinión sobre las normas impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad, solicitó a este Alto Tribunal, que se declarara la validez de los preceptos impugnados de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

Una vez cerrado el periodo de alegatos, se declaró cerrada la instrucción en fecha diecisiete de marzo de dos mil nueve, y se puso el expediente en estado de resolución para formular el proyecto 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 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 el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Federal.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en tiempo.

De conformidad con el numeral 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe correr a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Asimismo, conforme al criterio sostenido por este Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, las acciones podrán ejercerse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, por lo

[1] "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."

que se abandonó el criterio sostenido por el propio Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005.

Ahora bien, el decreto por el que se promulgaron los preceptos impugnados fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil nueve, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el tres del mismo mes, para concluir el tres de febrero siguiente, de conformidad con el artículo 60 antes referido, toda vez que el último día del plazo: uno de febrero, fue inhábil por ser domingo, mientras que el día dos de ese mes, fue inhábil en términos del punto primero, inciso c), del Acuerdo Número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso, en relación con el numeral 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

Por tal razón, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de enero de dos mil nueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 38 de autos, es evidente que su presentación fue oportuna. Lo anterior se ilustra en el calendario siguiente:

Enero de 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Febrero de 2009						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación se procede al examen de la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otras normas, contra leyes de carácter federal, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[2]

A su vez, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, según lo establece el artículo 59, en relación con el diverso 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.[3]

En el caso, suscribe la demanda José Luis Soberanes Fernández, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que acredita con la constancia del acuerdo de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por el que se le designa como tal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de noviembre de dos mil cuatro.

De ahí que al corresponder al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su representación legal,[4] está acreditada la legitimación para ejercer la presente acción.

---

[2] "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 vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. 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."

[3] "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 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[4] Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."
Reglamento Interno: "Artículo 18. 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."

Es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 7/2007, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."[5]

[5] Novena Época. Núm. registro: 172641. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 7/2007, página 1513.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados, sostiene que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente toda vez que: "*el procedimiento legislativo por el cual se expidieron las normas generales impugnadas, cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dichas normas se ajustan al texto de la Ley Fundamental por lo que no resultan violatorias de los artículos 5o., 123, apartado B, fracción XIII, y 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Federal.*"

Carece de sustento su argumento de que se cumplió con las disposiciones jurídicas relativas al proceso legislativo, pues no se hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejercitabilidad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus atribuciones, y por tanto, su alegato no encuentra cabida en alguna de las causales previstas por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad.[6]

Por otro lado, de igual forma es infundada la alegación de que los artículos impugnados no contravienen ningún precepto de la Constitución Federal,

---

[6] "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.
"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."
"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

porque esa cuestión constituye, precisamente, el estudio de fondo, por lo que no se relaciona con las causas de improcedencia.

Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, pronunciada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."[7]

En vista de que no se hace valer una verdadera causal de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguna, procede emprender el estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO.—**Análisis de la constitucionalidad del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su primer concepto de invalidez, considera inconstitucional el artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo texto, y el de los incisos b) y c), es el siguiente:

"Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurran las siguientes circunstancias:

[7] Novena Época. Núm. registro IUS: 181395. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J, 36/2004, página 865.

"a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él;

"b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables, y

"c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las comisiones para conservar su permanencia."

El promovente plantea que dicho dispositivo transgrede los artículos 5o., 14 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, en virtud de que estima que el hecho de que se considere suficiente para la conclusión del servicio de un integrante la concurrencia de la convocatoria a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos o que, habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él, constituye una restricción desproporcional a los derechos laborales de los sujetos receptores de la norma, además de generar incertidumbre jurídica.

Las aludidas disposiciones constitucionales, en lo que interesa, establecen:

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. …"

"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. …"

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el 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:

"…

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que, en ningún caso, proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. …"

De la lectura de los artículos transcritos se advierte que la Constitución Federal otorga a los gobernados las garantías de libre ocupación o libertad de trabajo y de certeza y audiencia, así como que los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes y podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones.

Destaca, entonces, un régimen especial para los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, pues si bien, en un principio, la relación entre el Estado y sus empleados debe equipararse a una relación laboral, dichos sectores se encuentran excluidos de tal equiparación, por lo que debe considerarse que los gobernados que presten sus servicios en dichas áreas, tienen una relación de carácter administrativo y no laboral, de ahí que deban regirse por leyes y reglamentos de igual naturaleza.

Resulta ilustrativa a este respecto, la tesis P./J. 24/95, sustentada por este Tribunal en Pleno, que es del tenor literal siguiente:

"POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.—La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación, equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui géneris. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el Juez de Distrito."[8]

Por su parte, respecto de los miembros de las corporaciones policiacas, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece, en su capítulo II, denominado "De la carrera policial y de la profesionalización", lo siguiente:

"Artículo 85. La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas mínimas siguientes:

"I. Las instituciones policiales deberán consultar los antecedentes de cualquier aspirante en el Registro Nacional antes de que se autorice su ingreso a las mismas;

---

[8] Núm. registro IUS: 200322. Jurisprudencia. Materia: Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, tesis P./J. 24/95, página 43.

"II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el certificado único policial, que expedirá el centro de control de confianza respectivo;

"III. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones policiales si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema;

"IV. Sólo ingresarán y permanecerán en las instituciones policiales, aquellos aspirantes e integrantes que cursen y aprueben los programas de formación, capacitación y profesionalización;

"V. La permanencia de los integrantes en las instituciones policiales está condicionada al cumplimiento de los requisitos que determine la ley;

"VI. Los méritos de los integrantes de las instituciones policiales serán evaluados por las instancias encargadas de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, señaladas en las leyes respectivas;

"VII. Para la promoción de los integrantes de las instituciones policiales se deberán considerar, por lo menos, los resultados obtenidos en los programas de profesionalización, los méritos demostrados en el desempeño de sus funciones y sus aptitudes de mando y liderazgo;

"VIII. Se determinará un régimen de estímulos y previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las instituciones policiales;

"IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio;

"X. El cambio de un integrante de un área operativa a otra de distinta especialidad, sólo podrá ser autorizado por la instancia que señale la ley de la materia, y

"XI. Las instancias establecerán los procedimientos relativos a cada una de las etapas de la carrera policial.

"La carrera policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en las instituciones policiales. En ningún caso habrá inamovilidad en los cargos administrativos y de dirección.

"En términos de las disposiciones aplicables, los titulares de las instituciones policiales podrán designar a los integrantes en cargos administrativos o de dirección de la estructura orgánica de las instituciones a su cargo; asimismo, podrán relevarlos libremente, respetando su grado policial y derechos inherentes a la carrera policial."

"Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

"A. De ingreso:

"…

"B. De permanencia:

"I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;

"II. Mantener actualizado su certificado único policial;

"III. No superar la edad máxima de retiro que establezcan las disposiciones aplicables;

"IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

"a) En el caso de integrantes de las áreas de investigación, enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato;

"b) Tratándose de integrantes de las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;

"c) En caso de integrantes de las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;

"V. Aprobar los cursos de formación, capacitación y profesionalización;

"VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

"VII. Aprobar las evaluaciones del desempeño;

"VIII. Participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, conforme a las disposiciones aplicables;

"IX. Abstenerse de consumir sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

"X. No padecer alcoholismo;

"XI. Someterse a exámenes para comprobar la ausencia de alcoholismo;

"XII. Someterse a exámenes para comprobar el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

"XIII. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público;

"XIV. No ausentarse del servicio sin causa justificada, por un periodo de tres días consecutivos o de cinco días dentro de un término de treinta días, y

"XV. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables."

De lo anterior se desprende, por un lado, la importancia del servicio profesional de carrera policial, que se integra con el grado policial, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que acumule el integrante; y, por otro, los requisitos de permanencia que deben cumplir los integrantes de las corporaciones policiales, entre ellos, participar en los procesos de promoción o ascenso que se convoquen, de conformidad con las disposiciones que al efecto apliquen.

Precisado lo anterior, en respuesta a los argumentos de invalidez ya referidos, este Pleno considera que, por lo que respecta a la garantía de libre ocupación, reconocida en el artículo 5o. constitucional y que se refiere a la libertad del individuo para realizar la función que más le acomode, es un principio natural imprescindible para el ser humano, en primer lugar, por ser el medio indispensable para lograr su subsistencia, así como su desarrollo económico y patrimonial, posibilitándolo para acceder a mejores expectativas de vida y en, segundo término, porque incluye al individuo social y productivamente, con lo cual se propicia el desarrollo económico estatal y se promueven la justicia y el bienestar social.

Dada su trascendencia, el Estado debe fortalecer dicha prerrogativa, asegurando al gobernado la permanencia en el empleo, mediante mecanismos que deberán ser establecidos en las leyes, las cuales deberán proteger al trabajador frente a cualquier circunstancia desproporcional que se presente entre él y su patrón, pues, de no ser así, el otorgamiento de dicha prerrogativa perdería eficacia.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de la garantía en estudio, no es absoluta, pues del propio artículo 5o. constitucional, se advierte la existencia de tres limitantes a la garantía de libre ocupación, que consisten en lo siguiente:

1. En primer lugar, prohíbe todas aquellas actividades ilícitas;

2. Luego, establece que la autoridad judicial se encuentra facultada para prohibir aquellas actividades que, siendo lícitas, perjudiquen derechos legítimos de terceros;

3. Finalmente, dispone que la autoridad gubernativa podrá prever otras limitaciones a la garantía de libre ocupación, en beneficio de la sociedad en general.

De lo anterior, se advierte que las limitantes al interés individual se dan siempre en razón de que el Constituyente pondera el derecho individual del gobernado y el bienestar social.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia siguiente:

"LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un

derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."[9]

Por otra parte, tal como anteriormente se apuntó, el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal desarrolla las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado y es en dicho dispositivo donde, además de establecer el régimen especial de carácter administrativo por el que deberán regirse los militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior, durante el ejercicio de sus funciones, se prevé que, en razón de tal distinción, dichos sectores deberán regirse por sus propias leyes, entendiéndose que éstas serán siempre también de naturaleza administrativa, destacando, en la parte final de la fracción XIII, que en caso de que la separación de los servidores públicos de que se trata resulte injustificada, sólo les corresponderá una indemnización, mas nunca la reinstalación.

En esta tesitura, debe tomarse en cuenta que, al analizar un precepto constitucional, debe atenderse a su finalidad, por lo que, la fracción XIII del citado artículo 123 constitucional, al establecer, por una parte, que los sujetos en ella regulados, pueden ser separados de sus cargos cuando incumplan con los requisitos de permanencia señalados en sus propias leyes y, por otra, que en caso de que la autoridad jurisdiccional resuelva que dicha separación fue injustificada, sólo procederá una indemnización y nunca la reinstalación en su empleo, tiene su razón de ser en la necesidad estatal de contar con servidores públicos capacitados y eficientes, ya que, mientras más se procure su profesionalización, mayor será la calidad del servicio que presten a la sociedad, asegurando así el interés general o bien común, por encima de cualquier interés individual, en atención a que las actividades encomendadas a estos sujetos no tienen una finalidad económica, como cualquier relación laboral, sino que tiene como objetivo el control de todos los sectores sociales, con la finalidad última de hacer posible su sana convivencia.

---

[9] Novena Época. Núm. registro IUS: 194152. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 28/99, página 260.

En ese tenor, resulta infundado el concepto de invalidez en el sentido de que el artículo impugnado viola los artículos 5o. y 123 constitucionales, ya que, como se explicó, la libertad de trabajo no es absoluta y, tratándose de los miembros de las corporaciones policiales, regulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éstos encuadran en un régimen especial por cuanto a los servicios que prestan, los cuales son de carácter administrativo, y sujetos a diversos requisitos que deben cumplir para su permanencia; resultando, además, inadmisible que pretendan invocarse a su favor derechos laborales que no son compatibles con el ejercicio de las funciones que dichos servidores llevan a cabo, pues, como se viene diciendo, aun cuando es cierto que, en términos generales existe una relación de trabajo entre el poder público y sus empleados, también lo es que esta relación no reúne los elementos de un contrato de trabajo per se, en virtud de que este último, tiene por objeto la retribución económica, mientras que las funciones encomendadas al Estado, lejos de perseguir un interés monetario, tienen como objetivo primordial velar por el bienestar social y, precisamente, en virtud de esa diferencia de objetivos, es que las exigencias entre estos dos tipos de actividades también son diversas, encontrándose, en este sentido, sujetos a un régimen de carrera policial que, para lograr sus objetivos, exige determinados requisitos para la permanencia de los miembros de los cuerpos de policía.

Por otra parte, respecto del argumento en el que se manifiesta que la disposición impugnada, contraviene lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, que prevé los principios de audiencia y seguridad jurídica, al señalar de manera genérica, que el miembro de la corporación policiaca será separado de su cargo cuando, siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no participe en ellos o cuando, habiendo participado, no obtenga el grado superior jerárquico que le corresponde, por causas imputables a él, sin especificar cuáles son dichas causas, lo que genera inseguridad jurídica y dejar, además, en estado de indefensión al miembro de la corporación policiaca, al negarle el derecho de audiencia al trabajador que, siendo despedido injustificadamente, pretenda exigir su reinstalación, también resultan infundados, por las siguientes razones.

En cuanto al artículo 14 constitucional, el Pleno ha sustentado que dicho precepto contiene cuatro garantías de seguridad jurídica, consistentes en que: 1) En contra de la persona a la que se pretenda privar de un bien jurídico tutelado por la ley, se siga un juicio; 2) Que dicho juicio sea seguido por tribunales previamente establecidos; 3) Que en su sustanciación se observen las formalidades esenciales del procedimiento; y, 4) Que el fallo se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que motivó el juicio.

En este sentido, para estimar válido cualquier acto de privación por parte de una autoridad y para que surta efectos en la esfera jurídica del gobernado, ha de emitirse conforme a las directrices que se establecen en el citado artículo 14 constitucional.

Por su parte, la porción normativa que se impugna, señala que la conclusión del servicio de un integrante, se da por la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales, por separación o incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia o, cuando en los procesos de promoción, concurran las circunstancias siguientes:

a) Que siendo convocado a tres procesos consecutivos de promoción, no haya participado en ellos o que, habiendo participado, no hubiere obtenido el grado inmediato superior que le correspondería, por causas imputables a él.

b) Que haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables.

c) Que del expediente del integrante no se desprendan méritos suficientes a juicio de las comisiones respectivas, para conservar su permanencia.

Al respecto, es necesario tener en consideración lo que ya se ha dicho en relación con la importancia y necesidad de la profesionalización de los miembros de las corporaciones policiales en su carácter de servidores públicos, pues, a la luz de dichos razonamientos, puede concluirse que la disposición impugnada, de ninguna manera contraría lo estatuido por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues, precisamente, en atención a dicha necesidad, el legislador incorporó en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el servicio profesional de carrera policial, estableciendo la obligación para los miembros de dicha institución de mantenerse actualizados y aptos para realizar las funciones que se les exigen, pues es sólo mediante un mecanismo rígido, que puede lograrse una profesionalización efectiva, que satisfaga la demanda social en materia de seguridad pública.

Además, debe tenerse en cuenta que, como se ha precisado, de lo establecido en el capítulo II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, denominado "De la carrera policial y de la profesionalización", se desprende que la disposición impugnada forma parte de un sistema que tiene por objeto asegurar la profesionalización de los elementos de la corporación policiaca, al ser la profesionalización uno de los elementos del servicio de carrera policial, mediante el cual es posible evaluar la calidad del desempeño de sus miembros, sin perder de vista que, en el mismo capítulo, especí-

ficamente, en el artículo 88 de la ley, se señala que es uno de los requisitos necesarios para la permanencia de los miembros de las instituciones policiales, por lo que la disposición impugnada, además de estar justificada, guarda congruencia con el referido sistema.

Así pues, si el artículo 123 constitucional establece que los integrantes de los cuerpos policiacos se regirán por sus propias leyes, se entiende que deben someterse a los principios y requisitos establecidos, en este caso, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo cual no se advierte transgresión alguna a la Norma Fundamental.

Aunado a lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza una interpretación aislada o parcial del artículo 94, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que pierde de vista que la separación del servidor público no se dará sólo por la circunstancia establecida en el inciso a) de dicho artículo, sino que, para ello, deben concurrir simultáneamente los supuestos enunciados en los incisos b) y c) del mismo numeral, que se refieren a haber alcanzado el tope de edad correspondiente a su jerarquía y que de su expediente no se advierta mérito alguno que pueda considerarse para su permanencia; además de que, como se advierte del artículo impugnado, el inciso a) otorga al servidor público, tres oportunidades consecutivas, para lograr ascender en los procesos de promoción.

Por tanto, no puede negarse que la norma es suficientemente flexible, al prever las referidas tres oportunidades para participar en procesos de promoción, más la actualización de las otras dos hipótesis contenidas en el artículo 94, fracción I, siendo entonces indudable que la persona que se ubique en tales supuestos, difícilmente puede considerarse un elemento idóneo, por lo que aun en detrimento de su interés personal, debe velarse primordialmente por el bienestar de la sociedad, en virtud de que, como ya se dijo, el Estado tiene la obligación de brindar servicios efectivos a la sociedad y, en ese sentido, se encuentra facultado para establecer los mecanismos que considere pertinentes para lograr la profesionalización de los elementos que integren los cuerpos policiales.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

SEXTO.—**Análisis de la constitucionalidad del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

El demandante alega que el numeral impugnado vulnera el principio de presunción de inocencia, puesto que establece como consecuencia de estar sujeto a un proceso penal, la no obtención del certificado único policial, el cual, a su vez, es un requisito de permanencia en la institución.

Es infundado ese argumento porque, de acuerdo con una interpretación sistemática de varios preceptos relevantes de la propia Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el artículo tildado de inválido resulta conforme con la Constitución Federal puesto que, con base en esa técnica interpretativa, como a continuación se demostrará, el no estar sujeto a un proceso penal resulta ser un requisito de ingreso y no de permanencia, de manera que no implica actos de privación a los integrantes de las instituciones policiales.

En torno al principio de presunción de inocencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en la tesis P. XXXV/2002, que dice:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—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."[10]

En la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, de la que derivó esa tesis, en lo que al tema interesa, se determinó:

"En general, el principio universal de presunción de inocencia, consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva. La razón de ser de la presunción de inocencia es la de garantizar a toda persona inocente que no será condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan tal presunción; esto es, que demuestren su culpabilidad y que justifiquen una sentencia condenatoria en su contra.

"En México, únicamente el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ha reconocido expresamente este principio, ya que su artículo 30 decía: 'Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpable'.

"Si bien en la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé expresamente el principio de presunción de inocencia, se contiene implícitamente en sus artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, que a la letra disponen:

"'Artículo 14. ...

"'Nadie podrá ser privado de la vida, 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.'

---

[10] Novena Época. Núm. registro IUS: 186185. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, agosto de 2002. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. XXXV/2002, página 14.

"'Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.'

"'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 formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.'

"'Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.'

"'Artículo 102. A. ...

"'Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.'

"De la interpretación armónica y sistemática de los anteriores dispositivos constitucionales, se desprende, 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, 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.

"Así, con independencia de los tratados internacionales a que alude el quejoso recurrente, que contienen la presunción de inocencia en materia penal, lo cierto es que la propia Constitución Federal implícitamente reconoce tal principio."

En la ejecutoria se establece que la Constitución Mexicana no reconoce expresamente el principio de presunción de inocencia, pero ha sido criterio de este Alto Tribunal que éste se encuentra implícito, a partir de una 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 Carta Magna.

Que, si bien, en principio, la presunción de inocencia fue concebida como garantía del proceso penal, éste es aplicable a todo acto del poder público y a cualquier materia; y, en este orden de ideas, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia, pero no de privación.

Tampoco se desconoce que el sistema procesal penal acusatorio previsto en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, y que se encuentra dispuesto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17 párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20; y, 21, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla expresamente el principio de presunción de inocencia en el artículo 20, apartado B, fracción I, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"…

"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."

Precisado lo anterior, y a efecto de resolver el tema planteado, es menester transcribir el artículo 97 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en la parte cuya validez se impugna, textualmente establece:

"Artículo 97. La certificación tiene por objeto:

"…

"B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales:

"…

"V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público."

De lo transcrito se desprende que la certificación a que se refiere este precepto debe enfocarse, entre otros aspectos, a detectar si un miembro de instituciones policiales está sujeto a proceso penal, al considerarlo un factor que puede poner en riesgo el desempeño de las funciones policiales.

Ahora bien, si se lee el precepto de manera aislada, podría considerarse que asiste razón al promovente en cuanto a que si el certificado único policial es un requisito de permanencia que deben cumplir los miembros de las instituciones policiales y, en segundo lugar, si estar sujeto a un proceso penal implica la no obtención de dicho certificado, entonces la consecuencia que se obtiene es que los servidores públicos podrían ser separados de su

cargo, privándoseles de su derecho a ser miembros de tales instituciones mientras se encuentren sujetos a proceso, en detrimento de su presunción de inocencia dada la inexistencia de sentencia condenatoria en su contra.

Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que la disposición en comento debe ser interpretada de manera distinta, conforme a la Ley Suprema para, de ese modo, evitar tal probable vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, esta Suprema Corte ha sostenido que la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de "interpretación conforme" a ésta, que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma. Así lo dispone la siguiente tesis de este Tribunal en Pleno:

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.—La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la

norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."[11]

En el presente análisis, debe considerarse que el contexto normativo en que se inserta el precepto impugnado proporciona elementos que autorizan efectuar una interpretación adecuada del mismo, a la luz de la Constitución.

En efecto, para empezar, el artículo 96 de la propia ley explica en qué consiste la mencionada certificación, indicándose que es un proceso de evaluación a los integrantes de las instituciones policiales, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, como se lee de su texto:

"Artículo 96. La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

"Las instituciones policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo.

---

[11] Novena Época. Núm. registro IUS: 170280. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII, febrero de 2008. Materia: Constitucional. Tesis: P. IV/2008, página 1343.

"La presente disposición será aplicable también al personal de los servicios de migración."

Por su parte, en el artículo 88, apartado A, fracción II y apartado B, fracciones I y II, de la misma ley, se determina:

"Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

"A. De ingreso:

"…

"II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;

"…

"B. De permanencia:

"I. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso;

"II. Mantener actualizado su certificado único policial."

Este precepto es ilustrativo de que no estar sujeto a un proceso penal, no es un requisito explícito de permanencia, puesto que como requisito de ingreso se exige entre otros aspectos: no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, mientras que como requisito de permanencia se pide, por un lado, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso y, por otro, mantener actualizado el certificado único policial.

En relación con estos preceptos, es también preciso tener en cuenta lo dispuesto en los numerales 65, 66, 106 y 108, fracción X, de la legislación en uso, que contemplan lo siguiente:

"Artículo 65. Los aspirantes que ingresen a las instituciones de procuración de justicia, deberán contar con el certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta ley.

"Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia sin contar con el certificado y registro vigentes."

"Artículo 66. Los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.

"El certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo."

"Artículo 106. El sistema nacional de acreditación y control de confianza se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

"Integran este sistema: El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales de la Federación y de las entidades federativas."

"Artículo 108. Los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza aplicarán las evaluaciones a que se refiere esta ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; para tal efecto, tendrán las siguientes facultades:

"...

"X. Solicitar se efectúe el seguimiento individual de los integrantes de las instituciones de seguridad pública evaluados, en los que se identifiquen factores de riesgo que interfieran o pongan en riesgo el desempeño de sus funciones."

De lo hasta aquí transcrito se sigue que la certificación consiste en un proceso de evaluación a los integrantes de las instituciones policiales en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, la cual debe enfocarse, entre otros aspectos, a detectar si se está sujeto a proceso penal, al considerarlo, en los casos de permanencia, un factor que puede poner en riesgo el desempeño de las funciones policiales.

Pero de una interpretación adecuada de lo transcrito no se obtiene que al estar sujeto a un proceso penal no se podrá obtener la citada certificación para la permanencia en una institución policial, ya que solamente se considera como un elemento que, en dado caso, puede llegar a dañar el debido desempeño de esas funciones y, por tanto, la instancia correspondiente debe efectuar el seguimiento individual del integrante cuya evaluación revele ese factor de riesgo, toda vez que, en torno al particular, solamente se exige mantener actualizado su certificado único policial.

Ahora bien, el hecho de que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal, sea una circunstancia que deba ser identificada y tratada con especial atención por el centro facultado para emitir certificado único policial, lo explica el propósito de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, que considera como base fundamental para el éxito de la estrategia para enfrentar a la delincuencia y a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, poner en funcionamiento un sistema que destaque el alto valor ético que requieren cumplir los miembros de las instituciones policiales y de ahí la necesidad de reconocer las condiciones que puedan mermar los valores institucionales de rectitud.

En este orden de ideas, debe tenerse también en cuenta la exposición de motivos de la ley, precisamente en lo relativo a la iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde se expresa lo siguiente:

"... El Poder Ejecutivo Federal, al cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, ha escuchado el reclamo social que le recuerda que nuestro sistema jurídico y nuestras instituciones son perfectibles, y que existen temas fundamentales en la agenda nacional que urge atender con soluciones convincentes a los ojos de quienes padecen el problema. Uno de ellos es la inseguridad pública.

"La consolidación democrática de un pueblo sólo puede darse cuando sus ciudadanos, confiados en las instituciones de seguridad pública, pueden disfrutar de una vida familiar sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a mano de los grupos delictivos; por ende, la dimensión de esta responsabilidad es mayúscula en tanto que la seguridad pública es la primera garantía que se debe brindar para asegurar una vida digna.

"No atender a fondo el problema, a pesar de sus consecuencias conllevaría a una falta de *credibilidad* en quienes tenemos la encomienda pública

y el compromiso social de preservar la vida, libertad, integridad, los bienes y derechos de los gobernados.

"Los esfuerzos realizados hasta el momento no han logrado consolidar un adecuado sistema de seguridad pública articulado en una estrategia nacional, la cual ha sido una misión largamente postergada y sustituida en ocasiones por el discurso.

"...

"Ante este panorama, el proyecto de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es no solamente factible, sino inaplazable en cuanto a su expedición y puesta en operación, como un instrumento acorde con los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 31 de mayo de 2007.

"En este contexto, si bien es cierto que el marco de las atribuciones de las entidades federativas y el sistema de distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, se funda en el respeto a las autonomías, también se debe reconocer que la seguridad pública ha quedado definida como una función de Estado y que deberá proveerse de manera concurrente y coordinada por la Federación, entidades federativas y Municipios.

"...

"Sin lugar a dudas hay mucho por hacer en la agenda del desarrollo policial; se debe promover que la retribución esté a la altura de las exigencias del desarrollo integral de sus elementos y sea compensatorio de las funciones que desempeñan en beneficio de la población a costa de su propio riesgo.

"El ingreso a la policía debe dejar de concebirse como un recurso inmediato para tener empleo, por tanto, se precisa de la formación de una verdadera doctrina de servicio público, respaldada por un adecuado sistema de formación, desarrollo, empleo y retiro, es decir, todas las fases de un sistema de carrera que se encuadre en todas las corporaciones locales y federales en las mismas reglas de pertenencia, desarrollo y crecimiento institucional, y profesional de sus elementos que en verdad constituya una opción de vida y desarrollo.

"Adicionalmente, se requiere que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la

prestación del servicio público encomendado. De singular relevancia resulta esta disposición, en tanto tiende a combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones del poder.

"Ésa fue la intención del Constituyente permanente al reformar el artículo 21 constitucional, ya que determinó como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación del delito, que se sometan a un proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales e incorporadas en las legislaciones locales.

"...

"El paradigma policial que existe actualmente sufre severos cuestionamientos, los cuales obedecen fundamentalmente a la falta de capacidad de transmitir los resultados obtenidos en la lucha contra la delincuencia y en la prevención del crimen, así como en el alcance y sostenimiento de una situación que proteja los valores y bienes jurídicamente tutelados de la sociedad.

"En este escenario, no se debe soslayar que la seguridad pública, en su acepción funcional, no sólo comprende la investigación de las conductas ilícitas cometidas, sino además, implica las más amplias tareas de prevención y, en general, preservación de los bienes y derechos de los gobernados.

"En efecto, tradicionalmente, el enfoque policial implica operar reactivamente, a la espera de que un delito haya sido cometido o se esté cometiendo, para posteriormente intentar solucionarlo y detener a los responsables.

"Esta no es una visión aceptable para las amenazas nacionales e internacionales que actualmente conlleva el fenómeno delictivo, es necesario evitar la comisión de delitos, en lugar de investigarlos una vez ocurridos. Además, la experiencia nos ha enseñado que el narcotráfico es, frecuentemente, parte de las operaciones de las empresas criminales, por lo que en muchos de los casos, el arresto de los perpetradores de un solo crimen, puede no tener gran impacto sobre la asociación delictiva, pues inclusive podría tratarse de un costo aceptable para los jefes de dichas organizaciones.

"Por ello, es indispensable adoptar un enfoque de inteligencia para este tipo de actividades; así, en lugar de esperar que ocurra una actividad criminal, la policía debe reunir información permanentemente sobre diversos grupos e individuos, sus motivaciones, recursos, interconexiones, intenciones, entre otras cosas, con la finalidad de prevenir delitos.

"Considerando lo anterior, debemos aceptar que la seguridad pública tiene diferentes ámbitos, sin embargo, es pertinente hacer la aclaración que esa especialización no implica necesariamente la pulverización de las capacidades del Estado."

De donde se sigue que en dicha iniciativa de ley se destaca que la inseguridad pública es un tema fundamental en la agenda nacional que urge atender con soluciones convincentes a los ojos de quienes padecen el problema, ya que la consolidación democrática de un pueblo sólo puede darse cuando sus ciudadanos, confiados en las instituciones de seguridad pública, pueden disfrutar de una vida familiar sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a mano de los grupos delictivos; sin embargo, se reconoce que los esfuerzos realizados hasta el momento no han logrado consolidar un adecuado sistema de seguridad pública y que el paradigma policial que existe actualmente sufre severos cuestionamientos, ante la ineficacia para lograr sostenidamente proteger los valores y bienes jurídicamente tutelados de la sociedad.

Por ello, se establece que el ingreso a la policía debe dejar de concebirse como un recurso inmediato para tener empleo, sino que se requiere de la formación de una verdadera doctrina de servicio público, respaldada por un adecuado sistema de formación, desarrollo, empleo y retiro. Además, que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la prestación del servicio público encomendado, con el propósito de combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones del poder.

Pues bien, todo lo anterior refrenda que el precepto tildado de inconstitucional, en su debido contexto normativo, debe interpretarse en el sentido de que el no estar sujeto a un proceso penal es un requisito de ingreso y no de

permanencia, y el hecho de que, en la aplicación, pueda considerarse como un factor para no otorgar el certificado único policial, no debe llevar a la inconstitucionalidad de la norma, la cual no establece ese requisito como de permanencia.

Ello no implica desconocer que el hecho de que un miembro de las instituciones policiales se encuentre sujeto a un proceso penal, es una circunstancia que debe ser identificada y tratada con singular importancia, debido a la necesidad de consolidar un sistema que ponga de relieve el elevado valor ético que requieren cumplir los miembros de las instituciones policiales, sin que ese solo hecho implique por sí mismo desconocer el principio de presunción de inocencia de que debe gozar toda persona, pues por una parte, dicho principio se encuentra salvaguardado en el proceso, y por otra, tampoco puede obviarse el ya añejo descrédito de las corporaciones policiales, lo que hace impostergable poner en marcha un sistema en que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado, y de esta manera combatir factores de riesgo de corrupción en dichas instituciones.

Entonces, contra lo interpretado por el accionante, el no estar sujeto a un proceso penal, no puede considerarse como un requisito de permanencia en las instituciones policiales, sino un requisito de ingreso, como se desprende de una interpretación del precepto impugnado conforme a la Constitución Federal.

En este orden de ideas, y toda vez que un parámetro de constitucionalidad en la configuración legislativa respecto al principio de presunción de inocencia, es que las leyes no otorguen consecuencias privativas de derecho propias de un condenado a alguien que todavía no tiene ese carácter en sentencia firme, carece de sustento la afirmación de que el precepto impugnado contraviene el principio de presunción de inocencia que rige en nuestro sistema jurídico, pues como se precisó líneas arriba, el artículo 97, apartado B, fracción V, no prevé un supuesto de pérdida definitiva de derechos.

Como se indica, el requisito consistente en no estar sujeto a proceso penal, al concretarse en una exigencia propia del ingreso a las instituciones policiales, no implica ningún acto de privación de los derechos de aquellas personas que todavía no han ingresado; lo que sí sucedería de haberse establecido expresamente como requisito de permanencia, porque equivaldría a prejuzgar sobre la responsabilidad penal de los miembros de instituciones policiales, teniéndolos por culpables, en clara violación al principio de presunción de inocencia.

Lo anterior tiene su base porque en términos de los artículos 78, 85, 86 y 87 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se considera miembro de las instituciones policíacas al aspirante que cumpliendo con los requisitos de ingreso establecidos haya sido ingresado, siendo hasta entonces cuando se incorporan a su esfera jurídica el conjunto de derechos y obligaciones que lo ubican con esa categoría de integrante.

Por tanto, la no admisión de una persona como miembro de una institución policiaca, no constituye un acto de privación de derechos, pues los aspirantes únicamente tienen derecho a ser tomados en cuenta en la selección de ingreso.

Así las cosas, considerando que el requisito de no estar sujeto a proceso penal, se refiere exclusivamente al ingreso a las instituciones policiales y, que por ende, no es una exigencia para la permanencia, es dable concluir que el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no vulnera el citado principio de presunción de inocencia contenido en la Constitución Federal.

En mérito de lo anterior y de acuerdo con esta interpretación conforme del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debe declararse su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 94, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

TERCERO.—En los términos de la interpretación conforme plasmada en el considerando sexto de este fallo, se reconoce la validez del artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

El señor Ministro Franco González Salas formuló salvedades y él y los señores Ministros Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Luna Ramos reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

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

Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 23/2009.

En este asunto, el Tribunal Pleno, en la sesión del día 14 de abril de 2011, por unanimidad de 11 votos, decretó la validez de los artículos 94, fracción I, inciso a) y 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,[1] los cuales establecen, respectivamente, que la conclusión del servicio de uno de sus integrantes se produce cuando hubiera sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que hubiera participado en ellos o, habiendo participado, no obtuviera el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él (causal vinculada a que hubiera alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía conforme a las leyes aplicables y que de su expediente no se desprendan méritos suficientes a juicio de las comisiones para conservar su permanencia); y, que la

[1] "Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:
"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurran las siguientes circunstancias:
"a) Si hubiere sido convocado a tres procesos consecutivos de promoción sin que haya participado en los mismos, o que habiendo participado en dichos procesos, no hubiese obtenido el grado inmediato superior que le correspondería por causas imputables a él."
"Artículo 97. La certificación tiene por objeto:
"…
"B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales:
"…
"V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público."

certificación de los elementos de los cuerpos de seguridad pública tiene por objeto identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose, entre otros aspectos, a no estar sujeto a proceso penal.

Concurro en lo sustancial con esa decisión, de la cual participé; sin embargo, no comparto plenamente la interpretación conforme[2] que sustenta la declaración de validez

[2] Núm. registro: 170280. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis P. IV/2008, página 1343.
"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.—La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."
Núm. registro IUS: 163300. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010. Tesis 2a./J. 176/2010, página 646.
"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.—La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."

del artículo 97, apartado B, fracción V, de la ley impugnada, pues ésta se efectúa sobre la premisa de que la no sujeción a proceso penal es un requisito de ingreso pero no de permanencia y, por tanto, que al no prever un supuesto de pérdida definitiva de los derechos de quienes aún no han ingresado, no viola el principio de presunción de inocencia, ya que los aspirantes sólo tienen derecho a ser tomados en cuenta en el proceso de selección.

No comparto esa distinción, porque considero que no existe una razón lógica que justifique una diferencia tratándose del ingreso o de la permanencia de los miembros de las instituciones policiales, sino todo lo contrario, el requisito en comento, consistente en no estar sujeto a proceso penal, debe operar igualmente en uno y otro caso, conforme a la intención del autor de la norma.

Considero que esto es así, porque la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, relativa a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala en lo conducente:

"Adicionalmente, se requiere que las instituciones de seguridad pública cuenten con personal certificado por una instancia que brinde certeza en la prestación del servicio encomendado. De singular relevancia resulta esta disposición, en tanto tiende a combatir factores de riesgo para la corrupción al garantizar que quienes forman parte de las instituciones de seguridad pública sean sometidos a rigurosos exámenes de control de confianza, que abarquen desde la ausencia de adicciones toxicológicas, hasta un adecuado desarrollo patrimonial, pasando por la verificación de la inexistencia de vínculos con la delincuencia, o aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones de poder.

"Esa fue la intención del Constituyente Permanente al reformar el artículo 21 constitucional, ya que determinó como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación, del delito, que se sometan a un proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales e incorporadas en las legislaciones locales."

Conforme a esta teleología de la norma,[3] el proceso de certificación del personal de las instituciones de seguridad pública tiene la finalidad de someterlos a rigurosos exá-

---

[3] Núm. registro IUS: 196537. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, abril de 1998. Tesis: P. XXVIII/98, página 117.
"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.—El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo

menes de control de confianza para verificar, entre otras cosas, aspectos personales que los hagan proclives a desviaciones en el ejercicio de la función, acorde con la intención del Constituyente Permanente al reformar el artículo 21 constitucional. Por tanto, es un requisito esencial, para que los agentes de la policía puedan realizar sus funciones de prevención e investigación del delito, que se sometan a dicho proceso de certificación, cuyas directrices deberán establecerse en la ley federal, en este caso.

Consecuente, con el alcance y sentido de la Constitución Política de los Estados Mexicanos en este aspecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en sus artículos 65 y 66,[4] que ninguna persona podrá ingresar o permanecer en esas instituciones sin contar con el certificado y registro vigentes y que dicho certificado tiene por objeto acreditar, precisamente, que el servidor público es apto para ingresar y permanecer en ellas, así como que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y aptitudes necesarias para el ejercicio del cargo.

Por ello, aunque el artículo 88, inciso A, fracción II, de la ley de la materia[5] establece que la no sujeción a proceso penal es un requisito de ingreso, no hay razón para considerar que únicamente opera en este caso y no para la permanencia, pues para preservarse en el cargo es necesario mantener actualizado el certificado único policial, como lo previene el inciso B, fracción II de ese mismo precepto[6] y, precisamente, la certificación prevista en el precepto impugnado, tiene por objeto identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, entre los cuales se encuentra, el estar sujeto a proceso penal.[7]

---

que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."

[4] "Artículo 65. Los aspirantes que ingresen a las instituciones de procuración de justicia, deberán contar con el certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta ley.

"Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia sin contar con el certificado y registro vigentes."

"Artículo 66. Los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.

"El certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo."

[5] "Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

"A. De ingreso:

"…

"II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal."

[6] "Artículo 88.

"…

"B. De permanencia:

"…

"II. Mantener actualizado su certificado único policial."

[7] El apartado B del artículo 97 de la Ley General de Seguridad Pública y, en particular su fracción V, señalan textualmente:

Ahora bien, los párrafos penúltimo y último inciso a), del artículo 21, y el primer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123, ambos preceptos de la Constitución, disponen:

"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. …

"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."

"Artículo 123. …

"B. …

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a

---

"Artículo 97. La certificación tiene por objeto:
"…
"B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales. …
"V. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, **ni estar sujeto a proceso penal** y no estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público."

pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."

Conforme a la interpretación teleológica y sistemática de esas normas constitucionales, es claro que el Constituyente dio igual importancia al cuidado que se tiene que tener para el ingreso como para la permanencia de los integrantes de los cuerpos policiales; entonces la diferencia establecida en la sentencia por la mayoría no tiene justificación ni resulta razonable; desde un juicio de ponderación constitucional, el proyecto no justifica el trato desigual que dio al sostener que la exigencia de no estar sujeto a un proceso penal, es un requisito válido constitucionalmente para ingresar a la corporación policiaca pero no para que se otorgue la certificación para permanecer en el cargo.

Conforme a la ley de la materia (artículo 96): "La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia."

Si la mayoría consideró constitucionalmente válido el requisito de ingreso a una corporación policiaca consistente en no estar sujeto a un proceso penal, por considerar que ello es condición que por sí misma pone en peligro el desempeño de la función policial, al correrse el riesgo de incorporar a un elemento que ha delinquido, por lo que para el caso no implica violación al principio de presunción de inocencia; no resulta razonable, ante las finalidades perseguidas constitucionalmente al establecer que las corporaciones policiales se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, alegar que sí existe violación al Texto Fundamental cuando se exige el requisito de no estar sujeto a proceso penal, para permanecer en la corporación.

La mayoría que votó la resolución en esos términos perdió de vista que a través de la certificación se garantiza que los miembros de las instituciones policiales acrediten que siguen estando en aptitud de continuar en ejercicio de la función estatal de la seguridad pública, por lo que existe la misma razón para exigir ese requisito para el ingreso que para la permanencia; si se consideró constitucional para el ingreso que el sujeto no estuviese sujeto a un proceso penal, la pregunta sigue siendo ¿por qué si la mayoría, de la que formé parte, estimó constitucional el requisito de ingreso de no estar sujeto a proceso penal, no lo consideró así para el efecto de la certificación para la permanencia a ese requisito? Máxime si se considera que podría resultar más grave estar sujeto al proceso penal y resultar culpable del delito correspondiente, cuando se es parte ya de una corporación policiaca.

En mi opinión, el artículo 97, apartado B, fracción V, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuanto hace al requisito de no estar sujeto a proceso penal para permanecer en una corporación policiaca, debió haberse considerado constitucional bajo el mismo estándar que la mayoría utilizó para considerarlo así como requisito de ingreso, puesto que existe la misma racionalidad constitucional en ambos supuestos; por ello, me separo en este punto de la interpretación conforme que se plasmó en la resolución que se adoptó por la mayoría en la acción de inconstitucionalidad 23/2009.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO AFECTA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL, AL ATRIBUIR AL CONSEJO GENERAL FACULTADES PARA ORDENAR LAS AUDITORÍAS QUE CONSIDERE NECESARIAS A LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO, Y APROBAR EL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 37, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN AL PREVER QUE LAS COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL CONTARÁN CON UN SECRETARIO TÉCNICO SÓLO CON DERECHO A VOZ, DESIGNADO POR LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN A PROPUESTA DE SU PRESIDENTE, Y QUE TENDRÁN EL APOYO Y COLABORACIÓN DE LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS DE DICHO INSTITUTO (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 43, FRACCIONES V Y VI, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN AL CONTEMPLAR COMO COMISIONES PERMANENTES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE FISCALIZACIÓN Y DE NORMATIVIDAD Y TRANSPARENCIA (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ATRIBUIR A LA COMISIÓN DE ASOCIACIONES POLÍTICAS DE SU CONSEJO GENERAL LA FACULTAD DE COADYUVAR CON LA AUTORIDAD FEDERAL ELECTORAL, A SOLICITUD DE ÉSTA, EN EL MONITOREO DE TODOS LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN CON COBERTURA EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES, NO ES CONTRARIO AL DIVERSO 41, APARTADO A, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos, con el voto en contra de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 86, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO ATENTA CONTRA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL, AL ESTABLECER QUE LE CORRESPONDE ELABORAR Y REMITIR A LA JUNTA ADMINISTRATIVA EL PROGRAMA INTERNO DE AUDITORÍA, ASÍ COMO APLICARLO EN LOS TÉRMINOS APROBADOS POR EL CONSEJO GENERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 90, FRACCIÓN XV, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO INVADE LA COMPETENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL AL ATRIBUIR A LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN DE AQUÉL, LA FACULTAD DE "REALIZAR LAS ACCIONES NECESARIAS EN LOS CASOS EN QUE SOLICITE EL LEVANTAMIENTO DEL SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL" (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 90, FRACCIONES I Y X, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN AL ESTABLECER QUE LE CORRESPONDE ELABORAR Y REMITIR A LA JUNTA ADMINISTRATIVA, PREVIA OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN, EL PROYECTO DE PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN, PARA LOS EFECTOS DE PLANEACIÓN GENERAL, ASÍ COMO INSTRUMENTAR LAS AUDITORÍAS A LAS FINANZAS DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS QUE ACUERDE EL CONSEJO GENERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 268, FRACCIÓN VI, INCISO G), ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, NO VIOLA LA AUTONOMÍA DE LA UNIDAD TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FISCALIZACIÓN AL ESTABLECER QUE EL DICTAMEN Y EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE ÉSTA ELABORE, SERÁN REMITIDOS A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN PARA SU OPINIÓN Y POSTERIOR CONSIDERACIÓN ANTE EL CONSEJO GENERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 214, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 1o. DE JULIO DE 2011, AL CONDICIONAR LA POSIBILIDAD DE CONSTITUIRLOS A QUE SE TENGA EL CARÁCTER DE AGRUPACIÓN POLÍTICA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBRE ASOCIACIÓN EN LA MATERIA (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 214, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 1o. DE JULIO DE 2011, AL EXIGIR PARA CONSTITUIRLOS QUE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS CUENTEN CON UN NÚMERO DE AFILIADOS NO MENOR AL 2% DE LA LISTA NOMINAL EN CADA UNA DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE ESA ENTIDAD, TRANSGREDE EL DIVERSO 41, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de diez votos; el señor Ministro José Fernando Franco González Salas votó a favor del sentido de la resolución pero por razones distintas).

PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 214, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 1o. DE JULIO DE 2011, AL EXIGIR PARA SU CONSTITUCIÓN UN NÚMERO DE AFILIADOS MAYOR AL DE LOS VOTOS REQUERIDOS PARA CONSERVAR EL REGISTRO, ES CONSTITUCIONAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 214, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 1o. DE JULIO DE 2011, AL NO PREVER LA FECHA DE CORTE DE LA LISTA NOMINAL QUE HABRÁ DE TOMARSE EN CUENTA PARA DETERMINAR EL NÚMERO TOTAL DE AFILIADOS EXIGIBLE PARA CONSTITUIRLOS, NO ES VIOLATORIO DE LA NORMA FUNDAMENTAL (Razones aprobadas por mayoría de diez votos, con el voto en contra del señor Ministro José Fernando Franco González Salas).

PRECAMPAÑA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 224, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 1o. DE JULIO DE 2011, AL ESTABLECER UN PLAZO PARA SU DURACIÓN EN EL CASO DE LA ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO QUE EXCEDE

DE LAS DOS TERCERAS PARTES DEL PREVISTO PARA LA CAMPAÑA RESPECTIVA, VIOLA EL DIVERSO 116, FRACCIÓN IV, INCISO J), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

PUBLICIDAD ELECTORAL. EL ARTÍCULO 231, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, AL RESTRINGIR SU USO Y CONTRATACIÓN EN PRECAMPAÑA RESPECTO DE LA PRENSA, TELÉFONO E INTERNET, VIOLA LOS DIVERSOS 6 Y 41, APARTADOS A Y B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por unanimidad de once votos).

PUBLICIDAD ELECTORAL. EL ARTÍCULO 231, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO RESTRICCIÓN A LOS PARTIDOS EN LOS PROCESOS DE PRECAMPAÑA LA DE UTILIZAR EXPRESIONES VERBALES O ESCRITOS CONTRARIOS A LA MORAL, QUE INJURIEN A LAS AUTORIDADES, A LOS DEMÁS PARTIDOS POLÍTICOS O PRECANDIDATOS, O QUE TIENDAN A INCITAR A LA VIOLENCIA Y AL DESORDEN PÚBLICO, NO ES VIOLATORIO DE LOS DIVERSOS 6 Y 41, FRACCIÓN III, APARTADO C, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Razones aprobadas por mayoría de ocho votos, con el voto en contra de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Sergio A. Valls Hernández y presidente Juan N. Silva Meza).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2011. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. 7 DE JUNIO DE 2011. PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de junio de dos mil once.**

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de enero de dos mil once, Beatriz Elena Paredes Rangel en su calidad de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad en

contra de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, segundo párrafo; 43, fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 88, párrafo segundo; 90, fracciones I, X y XV; 214, fracción I; 224, segundo párrafo; 231 fracciones VII y X; y 268 fracción VI, inciso g), último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez; así como señaló como autoridades demandadas a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El partido político promovente señaló que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 9, primer párrafo; 35, fracción III; 41, fracciones I y V, párrafos segundo y décimo; 116, fracción IV, incisos b), c) y j) y 122, base primera, punto C, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expresó los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

Primer concepto de invalidez

El segundo párrafo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece que para la elección de jefe de Gobierno las precampañas tendrán una duración máxima de cincuenta días, lo que viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico el artículo 116, fracción IV, inciso j), que dispone que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales; esto es, si de acuerdo con el diverso 312 de ese código electoral la duración de las campañas para jefe de Gobierno es de un máximo de sesenta días, ello demuestra la inconstitucionalidad que se plantea, pues el artículo 224 no guarda la proporción de las dos terceras partes que dispone la Constitución.

Indica que la violación aducida se advierte de una simple relación aritmética, pues cincuenta días no es el equivalente a las dos terceras partes de sesenta días, es así que las precampañas deben durar como máximo las dos terceras partes del término de las respectivas campañas, consecuentemente, son cuarenta días y no cincuenta el número de días que, como máximo, deben durar las precampañas electorales para jefe de Gobierno del Distrito Federal; por tanto, debe declararse la invalidez de la norma impugnada.

Segundo concepto de invalidez

En el segundo concepto señala que el artículo 214, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece los requi-

sitos y el procedimiento por virtud de los cuales las agrupaciones políticas locales pueden aspirar a conformarse y obtener registro legal como partidos políticos locales, y concretamente su fracción I prevé que para ello se deberá contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo que aduce, es inconstitucional por desproporcionado y hace nugatorio el derecho de asociación política consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Federal, así como también infringe los principios enunciados en el inciso f) fracción V de la base primera punto C del artículo 122 y el correspondiente inciso b) de la fracción IV del diverso 116 y la fracción III del artículo 35 de la misma Carta Magna, esto es, de la lectura a la disposición impugnada se derivan dos violaciones, la primera que tiene que ver con el número de afiliados para conformar un partido político, en cuanto ordena que no sea menor al dos por ciento de la lista nominal; y la segunda consistente en que ese porcentaje sea observado en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

A) Por lo que hace al problema del dos por ciento de la lista nominal propone que el análisis de inconstitucionalidad se elabore tomando en cuenta tres factores, a saber los siguientes: a) que la restricción reglamentada por el legislador debe estar prevista en la Constitución; b) que la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional; y c) la restricción debe ser proporcional. En el caso de que la restricción reglamentada por el legislador debe estar prevista en la Constitución se observa que el porcentaje de dos por ciento de la lista nominal como requisito mínimo de afiliación para que las agrupaciones políticas se constituyan en partidos políticos locales, no existe en la Carta Magna, pues lo deja a la voluntad del legislador ordinario, el cual al fijarlo debe atender a los principios generales de derecho y a la no restricción de los derechos fundamentales y que en el caso, el propio legislador en los dictámenes del proceso legislativo afirma que el requisito del número de afiliados se encuentra (dentro del rango) que existe en otras entidades federativas y, al respecto, el partido político afirma que eso es falso, pues si se analiza la legislación de otras entidades federativas se advertirá que sólo cuatro Estados prevén un porcentaje de afiliados del dos por ciento o mayor a ese porcentaje.

Agrega, que la norma anterior a la reforma establecía como requisito para la creación y registro de nuevos partidos, un número de afiliados equivalente al cero punto cinco por ciento del padrón electoral de la entidad, además de que fijaba una condicionante para el número de afiliados en cada delegación territorial en un número menor de doscientos; sin embargo, la norma impugnada amplía los números de manera desproporcionada, pues

no corresponde con el crecimiento de ninguna otra variable o parámetro electoral en el Distrito Federal, pues el padrón de la entidad y la lista nominal de electores no ha tenido un crecimiento semejante, lo que demuestra la inconstitucionalidad que se aduce.

En relación con el requisito de que la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, indica que tampoco se cumple, pues el legislador en el proceso de reforma expuso tres ejes fundamentales para sustentarla, consistentes en que la democracia tenga una real y efectiva representatividad; que los partidos políticos no se constituyan en negocio o actividad lucrativa, además de que aporten a la participación democrática de los habitantes de la entidad, ejes que en opinión del partido político actor no se logran con la reforma combatida, ya que mientras que el número de afiliados para obtener registro es del dos por ciento de la lista nominal de electores, para conservar el registro se requiere el dos por ciento de la votación efectiva, por lo que si se toma en cuenta la participación electoral en los últimos cuatro procesos locales de la entidad, se podrá advertir que la norma combatida provocará que a las agrupaciones políticas locales se les exija más de ciento cincuenta mil afiliados para convertirse en partidos políticos locales y conseguir ese fin, y poco más de setenta y tres mil votos para conservar el registro, lo que es desproporcionado e injustificado.

Y que la razón en el sentido de que los partidos no se constituyan en negocio o actividad lucrativa parece ser un argumento dirigido a la capacidad de fiscalización de la autoridad; además de que el legislador local expone un prejuicio al asumir que todas las organizaciones pretenden lucrar con la actividad política; y que la última razón que expone el legislador tampoco justifica la reforma porque la participación democrática sólo puede existir si se dan las condiciones adecuadas para la participación de los ciudadanos en las actividades partidistas; por lo que reitera, el porcentaje fijado en la norma combatida es violatorio de las disposiciones constitucionales ya indicadas.

B) Por lo que hace al segundo de los vicios, esto es, que el dos por ciento se establezca para cada una de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, su inconstitucionalidad radica en que exige una uniformidad en el cumplimiento de ese porcentaje en las dieciséis delegaciones en que se divide la entidad, lo que insiste, no es correcto porque cada delegación guarda una diversidad que influye en la distribución de la población de cada una de las dieciséis delegaciones, por razones económicas, demográficas y sociales, lo que condiciona no sólo las preferencias políticas de los ciudadanos, sino también la voluntad o interés de los afiliados a

un partido político; en otras palabras, existe una diferencia en cuanto al número de habitantes de cada delegación, pues es claro que la población puede ser mucho mayor en otras delegaciones; y que la redacción de la norma es confusa pues no queda claro si el número de afiliados en cada una de las dieciséis delegaciones debe ser igual al número de asistentes de las asambleas o si los asistentes a éstas no tienen número mínimo requerido, ya que el artículo que se analiza dispone: "Una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no será inferior a 1000 afiliados".

También indica que la norma impugnada viola el principio de certeza en materia electoral, pues no especifica la fecha de corte que habrá de tomarse en cuenta por lo que respecta a la lista nominal, para determinar el número total de afiliados exigible.

Finalmente, el partido político actor aduce que la norma combatida vulnera el derecho de asociación política consagrado en el artículo noveno constitucional, toda vez que condiciona la posibilidad de constituir nuevos partidos políticos a la previa existencia y registro legal de una o varias agrupaciones políticas locales, lo que constituye una restricción todavía mayor al derecho de asociación e, incluso, tal restricción que fue incorporada al Código Electoral Federal en dos mil tres, fue suprimida en dos mil siete porque el legislador federal consideró que esa restricción no era compatible con el derecho previsto en el 9o. constitucional, pues el derecho de asociación tiene en la afiliación a partidos políticos una de las expresiones más importantes en toda democracia contemporánea, de ahí la inconstitucionalidad de la disposición.

Tercer concepto de invalidez

Argumenta que diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulneran la autonomía técnica y de gestión de la Contraloría General y de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, lo que implica una violación a los principios de certeza, independencia y autonomía que protegen los artículos 41, 116 fracción IV incisos b) y c) y 122, punto C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, pues se trata de disposiciones que limitan la actuación de esos órganos y los subordinan a otros, y que de la lectura a los preceptos constitucionales que se estiman violados se desprende que la naturaleza constitucional de los órganos de fiscalización y contraloría es de autoridades electorales, y que sus calidades en el ámbito local se ven vulneradas por atribuciones de otros órganos como la Comisión de Fiscalización del Consejo General o mediante disposiciones que limitan a la Contraloría General.

Por lo que hace a la Contraloría General las violaciones denunciadas se desprenden en primer término, del artículo 35 del código combatido que en sus fracciones IX y XXXVIII disponen que es atribución del consejo general ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del Instituto Electoral, lo que contraviene la autonomía de la Contraloría General, a la que además, la norma sujeta en su programa anual de auditoría a la autorización que de éste haga el propio consejo.

Que los artículos 64 y 86 del código violan el principio de autonomía de la autoridad electoral al disponer que el programa de auditoría deba ser remitido a la junta administrativa y aplicado en los términos aprobados por el consejo general, lo que se aprecia de la lectura a esas disposiciones.

En relación con la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización argumenta que es un órgano técnico sujeto a lo dispuesto en el artículo 37 del código materia de análisis, empero, el diverso 43 del mismo ordenamiento junto con el 37, vulneran la certeza, legalidad y autonomía de dicha unidad, toda vez que es susceptible que se convierta en coadyuvante de la comisión de fiscalización que en principio no debería de existir, pues cabe mencionar que no existe un organismo similar a nivel federal.

Que dentro de las atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización se observa abiertamente en el artículo 90, fracciones I y X y en lo referido en el último párrafo del inciso g) de la fracción VI del artículo 268, el propósito de subordinación de ésta a la comisión de fiscalización que reitera, no debería existir.

Finalmente, indica que en la fracción XV del artículo 90 del código combatido se atribuyen facultades a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización que no son de su competencia sino de la autoridad federal, pues esa disposición le permite realizar las acciones para solicitar el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal, lo que es inconstitucional por violar el artículo 41 de la Carta Magna.

Cuarto concepto de invalidez

En el cuarto concepto de invalidez argumenta que el artículo 231, fracciones VII y X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, viola el artículo 41 apartados A y B de la Constitución Federal en lo relativo a las restricciones constitucionales que se imponen a los partidos políticos para contratar publicidad, problemática que ya ha sido estudiada por la Suprema Corte, por lo que solicita se tengan por invocados los

criterios, sentencias y jurisprudencia que apoyen la inconstitucionalidad que aduce; lo que no le impide señalar que la norma impugnada excede a todas luces lo dispuesto por la Carta Magna y el Código Electoral Federal, que resulta aplicable por mandato constitucional para las autoridades de las entidades federativas, en materia de radio y televisión, pues incluye entre los medios sujetos a restricción de uso y contratación de publicidad por parte de los partidos políticos y precandidatos a cargos de elección popular, a la "prensa, teléfono e Internet", lo que a todas luces es inconstitucional e incurre en invasión de atribuciones.

Y que lo mismo ocurre con la fracción X, en cuanto establece restricciones a la libertad de expresión de partidos y precandidatos, que solamente están sometidas a las impuestas en el primer párrafo del apartado C del artículo 41 y a las que deriven de lo dispuesto en el artículo 6o. de la propia Constitución, lo que demuestra la inconstitucionalidad de la disposición al permitir que las autoridades electorales locales intervengan en el derecho a la libertad de expresión de los partidos políticos; además de que la restricción establecida en el artículo 41 constitucional solamente contempla dos hipótesis, es decir, la denigración en contra de las instituciones (que no es necesariamente sinónimo de autoridades) o a los propios partidos políticos, o la calumnia en contra de las personas.

Asimismo, indica que la Suprema Corte cuando resolvió la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas invalidó el derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar espacios propagandísticos en medios de comunicación impresos en el Estado de Coahuila y eliminó la prohibición para que los ciudadanos ajenos a dichos institutos políticos puedan hacer lo mismo, pues la Corte consideró que ello vulneraba las libertades de expresión y de imprenta.

Quinto concepto de invalidez

Que la fracción VIII del artículo 44, del código impugnado transgrede el primer párrafo del apartado A del artículo 41 de la Constitución Federal, toda vez que establece como atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, la de coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales, a pesar de que la Constitución otorga al Instituto Federal Electoral la calidad de autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en materia de radio y televisión; y que en ejercicio de esa facultad única, el Instituto Federal Electoral cuenta con un sistema nacional de monitoreo permanente de esta-

ciones de radio y canales de televisión, que le permite verificar el cumplimiento de las normas legales y de los acuerdos que ha emitido, de ahí que sea inconstitucional que el legislador demandado pretenda establecer desde el código combatido una atribución reservada a la autoridad federal, es decir, otorgar a la autoridad electoral local una atribución que no le es propia, así sea con el carácter de "coadyuvante" de la autoridad federal, pues reitera, se trata de una materia que la Constitución Federal reservó sólo para el Instituto Federal Electoral.

Sexto concepto de invalidez

En el último concepto de invalidez argumenta que el segundo párrafo del artículo 88 del código combatido viola lo dispuesto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal aplicable en correlación con el diverso 122, pues establece la intervención del contador mayor de hacienda de la Asamblea Legislativa en la designación del funcionario electoral que a nivel local tiene conferidas las mayores facultades y responsabilidades en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos; esto es, el contador mayor depende jerárquica y orgánicamente de la asamblea, que a su vez está conformada por diputados afiliados a partidos políticos, que son los entes sujetos a vigilancia y fiscalización del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización a que alude el artículo 88, lo que vulnera la autonomía de dicha unidad, que exige la Constitución Federal.

Agrega, que la norma impugnada no puede ser justificada o equiparada con la que a nivel federal establece la participación de la Cámara de Diputados en la designación del contralor interno del Instituto Federal Electoral, ya que dicho funcionario no tiene atribuciones respecto de asuntos propiamente electorales, mientras que el titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización actúa de manera directa y permanente en asuntos que son de naturaleza estrictamente electoral, pues su principal tarea no consiste en vigilar que la autoridad electoral entregue a los partidos el financiamiento que les corresponde, sino vigilar, fiscalizar y auditar el legal y adecuado manejo de los recursos que constituyan su financiamiento, de ahí la violación al principio de autonomía técnica y de gestión que la propia ley confiere a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

TERCERO.—**Registro del expediente y turno.** Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil once, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la presidenta del Comité

Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, con el número 2/2011 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

CUARTO.—**Admisión.** Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo de fecha veinte de enero de dos mil once en el que tuvo por presentada a la promovente de la acción con la personalidad que ostenta, admitiéndola a trámite y ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa que emitió las normas combatidas y al jefe de Gobierno que las promulgó, ambos del Distrito Federal para que rindieran sus respectivos informes y, además, para que la asamblea remitiera copia certificada de todos los antecedentes legislativos de los artículos cuestionados; así como al procurador general de la República para que antes del cierre de la instrucción formulara el pedimento que le corresponde; asimismo, requirió al presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, para que dentro del plazo de tres días naturales, informara a esta Suprema Corte la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en el Distrito Federal; de igual forma, requirió al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que en el plazo de tres días naturales, enviara copia certificada de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional; y, por último, solicitó a la presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de seis días, dicha Sala expresara su opinión con relación al presente asunto.

QUINTO.—**Desahogo de requerimiento.** Por acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento formulado por el consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, quien informó que el próximo proceso electoral ordinario del Distrito Federal iniciará en la primera semana de octubre del año en curso.

SEXTO.—**Desahogo de requerimientos.** Por acuerdo de uno de febrero de dos mil once, se tuvo por recibido el oficio y anexos del secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual remite copia certificada de las documentales solicitadas por el Ministro instructor; por reconocida al procurador general de la República la personalidad con la cual se ostentó, señalando domicilio y autorizados para oír y recibir notificaciones; por rendido el informe solicitado al jefe de Gobierno del Distrito Federal; por formulada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como determinó que no ha lugar a tener por presentado a quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos y apoderado de

la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de que no cuenta con la representación legal de ese órgano; por último, el Ministro instructor dejó los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de dos días naturales formularan por escrito sus alegatos.

SÉPTIMO.—**Desahogo de requerimientos.** Por auto de ocho de febrero de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por recibidos los respectivos alegatos hechos valer por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; por rendido el pedimento suscrito por el procurador general de la República; así como por presentada a la presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la personalidad que ostenta y formulando alegatos.

OCTAVO.—**Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la opinión que formuló al respecto, sostuvo lo siguiente:

1. Por lo que se refiere al primer concepto de invalidez considera que el segundo párrafo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, pudiera resultar inconstitucional en virtud de que la Constitución Federal en su artículo 116, fracción IV, inciso j), establece los plazos máximos para la duración de las campañas y precampañas de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, lo cual permite a las Legislaturas Locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente la duración de las mismas, limitándose a que no rebase los máximos indicados en la Constitución; y, en el caso, el numeral impugnado prevé que las precampañas de candidatos a cargo de jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días, ni extenderse más allá del día dieciocho de marzo del año de la elección y, por su parte, en el artículo 312, fracción I, del código combatido se previó que las campañas electorales durarán sesenta días antes del término para finalizar las campañas electorales, para ese mismo cargo de elección popular, lo cual pudiera contravenir el precepto constitucional aludido, tomando en consideración que el plazo establecido para la duración de la precampaña de jefe de Gobierno no se ajusta al límite máximo previsto sobre el particular en la Constitución General.

Esto es, si las campañas electorales para ese cargo de elección popular duran sesenta días, siguiendo lo señalado por la Carta Magna, que prevé un límite al emplear la expresión "*no podrán durar más de las dos terceras partes*", ello impone estimar que la duración de las precampañas electorales no tendría que sobrepasar los cuarenta días, por lo que si en el párrafo de la

norma impugnada se estableció que las precampañas no podrían durar más de cincuenta días, ello evidencia que su regulación excede en diez días el límite máximo constitucionalmente permitido; además, la norma impugnada va más allá de lo establecido en el artículo 122, fracción VII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual reproduce lo que establece el artículo 41 constitucional; por tanto, es evidente que en la Constitución Federal se ha pugnado por un modelo que privilegia el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso las últimas podrán exceder las dos terceras partes del tiempo destinado a las primeras, de ahí que el plazo previsto para precampañas en el párrafo segundo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal excedería el marco constitucional al representar el ochenta y tres punto tres por ciento del tiempo destinado a las campañas de esa misma elección y no el sesenta y seis punto seis por ciento de ese tiempo que se prevé como límite máximo, de ahí que esa disposición pueda resulta inconstitucional.

2. En relación con lo planteado en el segundo concepto de invalidez, esto es, la inconstitucionalidad del artículo 214, párrafo primero y fracción I del Código Electoral combatido, opina que en cuanto al aumento del dos por ciento en el número de afiliados de una agrupación política para poder constituir un partido político local, ha sustentado en forma reiterada el criterio consistente en que el umbral necesario tanto para la obtención del registro como para la obtención de diputados por el principio de representación proporcional, o el número de votos necesarios para no perder el registro como partido político, corresponden racionalmente al ámbito de libertad y autonomía de las entidades federativas en cuanto a la regulación legislativa correspondiente, es decir, mientras no se dé un aspecto irracional y verdaderamente desproporcionado, las entidades federativas cuentan con la libertad para establecer o exigir el porcentaje que consideren necesario, sin que ello violente algún principio o precepto constitucional; por tanto, el solo aumento numérico del porcentaje no implica ninguna violación constitucional.

También opina que el artículo 214 combatido no viola el principio de certeza que rige en la materia electoral por no establecer una fecha de corte al listado nominal, toda vez que se trata de una situación de hecho que no requiere de mayor complejidad, ya que es claro que en las fechas que establece la ley para la solicitud del registro de candidaturas, la autoridad administrativa electoral del Distrito Federal, verificará el cumplimiento del requisito del dos por ciento de afiliados en relación al listado nominal, sobre la base de la lista nominal que se encuentre vigente y actualizada al momento de verificar el dato respectivo conforme con los archivos y bases de datos con los que cuenta dicha autoridad electoral; en consecuencia, el no establecimiento de

una fecha de "corte" a la lista nominal de electores, no implica violación constitucional alguna, pues la depuración y actualización de esa lista, tiene un procedimiento legal que nada tiene que ver con la solicitud de registro como partido político, ya que en su momento se verificará el cumplimiento del requisito, sobre la base de los datos existentes en ese momento en el listado nominal con el que cuente el instituto local.

Por lo que hace al argumento en el sentido de que el artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, viola el derecho se asociación política, indica que la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, determinó que si bien el artículo 41 constitucional garantiza la existencia de partidos políticos, también lo es que no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido; y que existe un pronunciamiento más específico en las acciones de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 respecto a que la circunstancia de que se establezca implícitamente que las agrupaciones políticas nacionales serán las únicas que puedan obtener el registro como partido político, no conculca la libertad de asociación en materia política, toda vez que la creación de una agrupación política como paso previo para aspirar a la calidad de partido político, no hace nugatorio que los ciudadanos puedan asociarse en materia política; por ende, señala la Sala Superior, la norma no conculca la libertad de asociación en materia política.

Por otra parte, considera que el porcentaje del dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal sí evidencia la inconstitucionalidad de la fracción I del artículo 214 del código combatido porque se traduce en una restricción de derechos; ya que en primer término, el derecho fundamental político-electoral de asociación política comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación y la obligación del Estado de permitir legalmente las condiciones necesarias para el ejercicio de ese derecho, a través de la creación de partidos políticos, de ahí que agrega, toda ley o norma que restrinja o limite ese derecho fundamental será inconstitucional.

Sobre esa base, apunta, si el artículo 214, fracción I, del código establece en forma tajante el requisito del dos por ciento de afiliados en relación con la lista nominal de electores, para cada una de las demarcaciones territoriales electorales del Distrito Federal, ello se traduce en una restricción al derecho fundamental de libre asociación, pues hace más difícil la formación de un partido político, por la circunstancia de que existen demarcaciones territoriales

que cuentan con una densidad demográfica mucho mayor que otras; agrega, que es cierto que el requisito mínimo de afiliados tiene la finalidad de que la asociación o agrupación correspondiente, que pretenda erigirse como partido político debe tener cierta representatividad en la sociedad, sin embargo, aduce, sería ilógico exigir la misma proporcionalidad de representación en todos los puntos de una entidad federativa o en la república, ya que es evidente que los partidos políticos y las asociaciones que pretenden constituirse como tales, cuentan con mayor fuerza o representatividad en determinados sectores de la sociedad, de ahí que el aspecto poblacional en cuanto al número de votantes en las demarcaciones territoriales, es un elemento que sí puede provocar la inconstitucionalidad de la disposición combatida.

3. En relación con lo argumentado en el tercer concepto de invalidez, es decir, a las atribuciones conferidas al consejo general, así como a la junta administrativa, ambos del Instituto Electoral del Distrito Federal, la Sala Superior opina que no le asiste la razón al accionante, ya que en modo alguno vulneran las autonomías técnica y de gestión de la Contraloría General del propio instituto, por las siguientes consideraciones:

Por lo que se refiere a las atribuciones del consejo general consistentes en ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del instituto electoral, así como aprobar el programa anual de auditoría que le presente el contralor general, en ningún modo violenta tales autonomías, en tanto que la autonomía técnica esencialmente se refiere a ser considerado como el órgano especializado en el ámbito de sus atribuciones, mientras que la autonomía de gestión se concentra primordialmente en la posibilidad que ese órgano tiene para, en forma directa, cumplir sus atribuciones. Luego, aduce, si el consejo general es competente para ordenar la práctica de las auditorías que considere necesarias a los órganos del propio instituto, así como de aprobar el programa anual de auditoría que le presente el propio contralor general, tales atribuciones no resultan violatorias de la naturaleza jurídica de dicha Contraloría General y, por el contrario, obedecen a una lógica organizacional interna del Instituto Electoral del Distrito Federal, en donde el consejo general es el órgano superior de dirección.

En cuanto a la subordinación que aduce el partido político actor, de la Contraloría General a la junta administrativa, considera que el concepto de invalidez es infundado, ya que el numeral 64, fracción III, del código materia de impugnación, sólo establece que la junta administrativa tiene la atribución de recibir de la Contraloría General, en el mes de septiembre del año anterior al que vaya a aplicarse, el proyecto de programa interno de auditoría, para su incorporación al proyecto de programa operativo anual, de lo que en

modo alguno se advierte subordinación o merma a las autonomías de dicho órgano de control, ya que tal remisión nada tiene que ver con el ejercicio de sus atribuciones; por tanto, agrega, lo previsto en el artículo 86, fracción I, de la ley electoral que se analiza, cuando prevé que es atribución de la Contraloría General elaborar y remitir a la junta administrativa el programa interno de auditoría, a más tardar en la primera quincena de septiembre del año anterior al que se vaya a aplicar, la misma resulta, en opinión de la Sala, la atribución correlativa del artículo 64, fracción III, del mismo código.

Por lo que se refiere a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, la Sala Superior señala que no le asiste la razón a la accionante, ya que por lo que hace al artículo 37, segundo párrafo, del código impugnado, indica que es necesario precisar que de acuerdo a la estructura organizacional del Instituto Electoral del Distrito Federal, se distingue a los órganos ejecutivos, a los órganos con autonomía técnica y de gestión, donde se aprecian a la Contraloría General, así como a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, así como a los órganos técnicos, donde ubica a las unidades técnicas y que en ese contexto si el precepto cuestionado prevé que las comisiones, entre éstas la de fiscalización, tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto, así como se establece el deber a los consejeros y titulares de esos órganos de asistir personalmente a las sesiones de las comisiones a que sean convocados, por lo que es factible concluir que en dicho precepto legal no se hace referencia a los órganos con autonomía técnica de gestión, esto es, a la Contraloría y a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Por lo que hace a la impugnación del artículo 90, fracciones I y X del Código Electoral impugnado, considera que el concepto de invalidez es infundado, pues sólo hace referencia a la interacción que esa unidad puede tener con la junta administrativa y con la comisión de fiscalización, además de que el propio código fija las funciones que corresponden a cada una de las unidades que integra el Instituto Electoral del Distrito Federal.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 268, fracción VI, inciso g), segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que establece que durante el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución elaborados por la unidad, serán remitidos a la comisión de fiscalización para su opinión; considera que esa norma no violenta la autonomía de la unidad, ya que tal remisión es sólo para que dicha comisión emita su opinión, lo que no demerita el ejercicio de las atribuciones de la unidad y será, en todo caso, un insumo adicional con que contará

el consejo general para que éste adopte la determinación que estime procedente.

En relación con el mismo concepto de invalidez y concretamente sobre la existencia de una comisión permanente de fiscalización, a que alude el artículo 43, fracción V, del Código Electoral impugnado, respecto del cual el partido político indica que no existe un organismo similar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estima que tampoco es inconstitucional, toda vez que el análisis de constitucionalidad de una norma se hacen frente a la Constitución Federal y no respecto de normas secundarias.

En lo que hace al argumento sobre la inconstitucionalidad del artículo 90, fracción XV, del Código Electoral impugnado, considera que podría asistir la razón al partido político, pues de acuerdo con el artículo 41, base V, párrafos antepenúltimo y último, de la Constitución Federal, el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, para el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, ordenando que el referido órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar tales secretos; en cambio, la disposición combatida no se ajusta en forma expresa a la Constitución, porque no deja en claro que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización para el ejercicio de la atribución a que se refiere el artículo 90, fracción XV, del código, en lo relativo a superar esos secretos, tendrán que ajustarse a lo previsto en el artículo 41 de la Carta Magna; en otras palabras, el precepto ordinario establece que esa unidad podrá, entre otras cosas, realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, sin indicar que esa atribución se ejercerá de conformidad con lo ordenado en el dispositivo constitucional exactamente aplicable al caso particular, por lo que la ambigüedad de la norma demuestra su inconstitucionalidad.

4. En el cuarto concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 231 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por violación al artículo 41, apartados A y B, de la Constitución Federal, en razón de que excede las restricciones establecidas en esa norma para contratar publicidad, concepto de invalidez que en opinión de la Sala Superior es fundado, toda vez que el Texto Constitucional impone dos restricciones absolutas en materia de contratación de propaganda a los partidos políticos, a saber, que ninguna persona ajena al Instituto

Federal Electoral podrá contratar a título propio o mediante terceros, propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; y la segunda, consistente en la prohibición de contratar en el extranjero propaganda tendente a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía que se transmita en territorio nacional, limitaciones que, aduce, tienen como finalidad tutelar el principio de equidad en materia electoral, de ahí que si el artículo 231, fracción VII, impugnado restringe la contratación de propaganda en prensa, teléfono e Internet, debe concluirse que ello es inconstitucional, pues esa medida no es idónea, necesaria o proporcional, además de que no se advierte la existencia de algún bien jurídico, principio o valor constitucional que se vea afectado con el derecho de contratación o de la libertad de expresión para difundir propaganda de precampañas en prensa, teléfono e Internet.

También indica que los artículos 6o. y 41, apartado C, de la Constitución Federal sólo limitan la libertad de expresión de los partidos políticos cuando la propaganda denigra a las instituciones o a los partidos políticos o, se calumnia a las personas, por lo que considera que el artículo 231, fracción X, del código impugnado se apega a las normas, principios y reglas previstos en la Constitución Federal, tendentes a regular la libertad de expresión de los partidos políticos y sus precandidatos en las contiendas internas para la obtención de una postulación a un cargo de elección popular.

5. Por lo que hace a la impugnación planteada en el quinto concepto de invalidez, esto es, la referente a la fracción VIII del artículo 44 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en cuanto faculta a la Comisión de Asociaciones Políticas para coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de los medios masivos de comunicación, la Sala Superior considera que esa disposición contraviene lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución Federal, ya que la disposición constitucional lleva implícita la prohibición de que cualquier otra autoridad o particular intervenga en las cuestiones de radio y televisión, pues ello corresponde en exclusiva al Instituto Federal Electoral; además de que la Carta Magna tampoco faculta a ese instituto a celebrar convenios o a solicitar a diversas autoridades que coadyuven en el cumplimiento de dicha tarea, de ahí la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada.

6. Sobre la inconstitucionalidad del artículo 88, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual prevé que en la designación del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal intervenga el contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, considera que esa disposición

podría resultar inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, concretamente el principio de autonomía que rige para los órganos electorales, pues en el proceso de designación del titular de esa unidad, indebidamente se involucra al encargado de un ente ajeno al órgano electoral, como lo es la Contaduría Mayor de Hacienda del órgano legislativo del Distrito Federal, máxime que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha pugnado por un esquema en el que la designación del titular del órgano técnico de fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, intervengan solamente los propios consejeros electorales, a fin de garantizar la autonomía de esa unidad.

NOVENO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República en el pedimento formulado en este expediente argumentó lo siguiente:

1. En relación con lo argumentado en el primer concepto de invalidez, esto es, sobre la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, considera que ese precepto contraviene el diverso 116, fracción IV, inciso J), de la Constitución Federal, en virtud de que el plazo establecido para la duración de la precampaña de jefe de Gobierno, no se ajusta al límite máximo previsto en la Norma Constitucional; que lo anterior es así, si se toma en cuenta que las campañas electorales para ese cargo de acuerdo con lo establecido en el artículo 312, fracción I, de ese código, duran sesenta días, siguiendo lo establecido en el numeral 116 constitucional, que prevé que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, lo que implica que la duración de las precampañas electorales no tendría que sobrepasar los cuarenta días, por lo que si el artículo impugnado prevé que las precampañas no podrán durar más de cincuenta días, es evidente que excede en diez días el límite permitido en la Carta Magna; de ahí que asiste la razón al partido político actor.

2. Que el segundo concepto de invalidez que propone la inconstitucionalidad del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal resulta parcialmente fundado, pues en primer término, no viola el derecho de asociación política, debido a que no impide que los ciudadanos constituyan nuevos partidos políticos, toda vez que de acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, el derecho de asociación en materia política no es ilimitado, ya que el legislador ordinario puede regular las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, esto es, el Poder Reformador delegó al legislador ordinario la responsabilidad

de establecer las formas específicas que deberán reunir los ciudadanos que participarán en el proceso electoral, por lo que si la norma combatida no contiene prohibición alguna en ese sentido, debe concluirse que no es inconstitucional la cifra del dos por ciento que exige para que una agrupación política se constituya en un partido político local; y que en ese contexto también resulta infundado el argumento que aduce el partido político actor en el sentido de que resulta excesivo ese porcentaje de la lista nominal para cada una de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, pues se dejó en el legislador local el establecimiento de las normas para la creación de los partidos políticos locales.

3. Por lo que hace a lo aducido en el segundo concepto de invalidez, en el que se aducen que se viola la autonomía técnica y de gestión de la Contraloría General y de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, considera que debe declararse infundado el concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 35, fracciones IX y XXXVIII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, toda vez que el Consejo General del Instituto Electoral Local, constituye el ente superior de dirección de dicha autoridad electoral, por tanto, el que pueda ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos de ese instituto, en nada afecta las atribuciones que tienen los organismos que gozan de autonomía técnica y de gestión en dicho instituto.

Que el hecho de que el consejo general pueda aprobar el programa anual de auditoría que presente el contralor general, es una función que tiene dicho cuerpo colegiado de acuerdo con su naturaleza jurídica, es decir, como órgano superior de la entidad es a quien le corresponde aprobar el programa de referencia, por tanto, la facultad que le atribuye la disposición combatida no viola el principio de autonomía e independencia que la Constitución reconoce en el Instituto Electoral Local.

Por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 37, párrafos segundo y tercero, y 90, fracciones I, X y XV, del código electoral impugnado, considera que los argumentos del partido político son infundados en atención a que las funciones que prevén son inherentes al Instituto Electoral de la entidad, es decir, al gozar de autonomía e independencia, resulta inconcuso que en su interior las designaciones y mecanismos para su funcionamiento gocen de esa misma característica, situación que se encuentra claramente prevista en la norma cuestionada.

En cuanto a la invalidez del artículo 43 fracciones V y VI, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, considera que

los argumentos son infundados, ya que si bien se crea una comisión de fiscalización y una de normatividad y transparencia, ello obedece a la libertad que tiene el Instituto Electoral Local, de acuerdo con su autonomía, lo que no altera la disposición de que se trata; y que lo mismo ocurre con el problema de constitucionalidad de los artículo 64, fracción III y 86, fracción I, del código que se analiza, pues no existe subordinación de la Contraloría General a la junta administrativa, sino que más bien la norma prevé una coordinación entre dichos órganos del Instituto Electoral de la entidad.

También considera que es infundada la inconstitucionalidad que se plantea respecto del artículo 268, fracción VI, inciso g), del código combatido, toda vez que el procedimiento que se establece para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas, en nada subordina a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, pues se trata de la entidad encargada de dicha función; además de que el precepto impugnado únicamente prevé los plazos a los que se deberá sujetar la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas, lo que no se traduce en que esa función se encuentre sujeta a la decisión de una diversa unidad.

En cambio, el procurador general de República considera que asiste la razón al partido político actor en cuanto aduce que el artículo 88 del código impugnado, es inconstitucional, pues para el nombramiento del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización interviene el contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo que evidencia una intromisión por parte de ese órgano legislativo hacia el Instituto Electoral Local.

4. Por otra parte, el procurador general de la República considera respecto de lo aducido en el cuarto concepto de invalidez, que el artículo 231, fracciones VII y X, del código combatido es inconstitucional porque impone la prohibición a los partidos políticos de contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet, lo que contradice el artículo 41 constitucional porque éste sólo restringe la contratación de propaganda respecto de radio y televisión, de donde es claro que la disposición impugnada va mas allá de lo que ordena la Constitución Federal, pues reitera, restringe la contratación de publicidad en prensa, teléfono e Internet; y por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 44, fracción VIII, del código combatido, estima que si bien esa disposición prevé la posibilidad de que la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, coadyuve con la autoridad federal en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación, también lo es que ello no es inconstitucional, toda vez que ese supuesto

únicamente se actualiza cuando ello sea a petición del Instituto Federal Electoral, esto es, la norma que se analiza establece una condición para que el órgano electoral de la entidad pueda coadyuvar con la autoridad federal en relación con el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación, condición que consiste en que eso sea a petición del propio Instituto Federal Electoral, lo que no vulnera el artículo 41, apartados A y B, de la Constitución Federal.

DÉCIMO.—**Informe del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.** El jefe de Gobierno del Distrito Federal en el informe que le fue requerido argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1. Respecto a la constitucionalidad de la expedición del decreto a cargo del titular del Ejecutivo del Distrito Federal, se efectuó en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que la intervención del jefe de Gobierno en el proceso legislativo respectivo se encuentra apegada a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. Por lo que se refiere al concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 224, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, considera que dicha argumentación es infundada, ya que dos terceras partes de noventa días, son sesenta días, y en el numeral impugnado, se señalan cincuenta días para la realización de las precampañas, por ende, no afecta la equidad de la contienda electoral, pues los actores políticos tienen la oportunidad de hacer uso de esos límites en los términos establecidos; además de que tanto las precampañas como las campañas en el Distrito Federal, tienen una regulación estricta en cuanto a sus modalidades y fiscalización, esto es, en cuanto al tipo de propaganda y los topes de gastos de precampaña que se tienen permitidos, lo que corrobora la constitucionalidad de la disposición impugnada.

3. Por lo que se refiere al concepto de invalidez del artículo 214, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, argumenta que debe considerarse inatendible, ya que tratándose de un control abstracto de la constitucionalidad de una norma general, su análisis debe plantearse a partir de su confrontación en relación con un precepto constitucional, empero, la accionante pretende juzgar la constitucionalidad de dicho precepto a partir de su confrontación con la legislación secundaria como lo es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distri-

to Federal y los correlativos códigos de los treinta y un Estados de la República; por tanto, debe desatenderse dicho concepto de invalidez.

Por lo que se refiere a las agrupaciones políticas locales, el jefe de Gobierno aduce que la norma cuestionada es constitucional, ya que los requisitos contenidos en ella atienden a razones geográficas y de representatividad mínima en todo el Distrito Federal y, de acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que como tales, una de sus características fundamentales es su vocación de permanencia, esto es, que no constituyan partidos en forma transitoria que participen en una elección y, posteriormente, desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma impugnada eleva el número de afiliados, debe estimarse que atiende a la creación de un partido político en el cual se demuestre esa presencia y permanencia y, por tanto, no resulta inconstitucional.

En relación con lo aducido por la accionante en el sentido de que de acuerdo con la norma combatida el número total de afiliados en el Distrito Federal que se exige para constituir un partido político, en números reales es mayor que aquel que en un momento dado se exigirá para conservar el registro como tal, de donde pretende demostrar su inconstitucionalidad, el jefe de Gobierno considera que eso no es así, ya que la accionante parte de una premisa errónea, toda vez el porcentaje de afiliados a un partido político y aquel que se requiere para conservar su registro como tal, son cuestiones totalmente diversas, por lo que en todo caso de su examen comparativo no puede derivar la inconstitucionalidad de una norma general.

Por lo que toca a la agrupación política local interesada en constituirse como partido político, lo notificará al Instituto Electoral, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, y realizará los actos previos ahí detallados. De lo anterior, se desprende que la norma impugnada no es irrazonable, toda vez que tiende a la realización de un objetivo constitucional relevante, como lo es que los partidos políticos de registro local sean entidades de interés público funcionales para alcanzar los fines constitucionales trazados; en consecuencia, señala que se está en presencia de un sistema que lejos de apartarse de los principios fundamentales que en materia electoral se encuentran contenidos en los artículos 41, 116, fracción IV, inciso e) y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), constitucionales, los cumple, puesto que persigue la permanencia en la organización política que se pretende constituir como partido político, de ahí que deba declararse la validez del precepto legal cuestionado.

4. Por otra parte, el jefe de Gobierno hace un análisis conjunto de los conceptos de invalidez de la accionante en los que impugna los numerales 35, fracciones IX y XXXVIII, 37, 43, fracción V, 64, fracción III, 86, fracciones I y II, 88, segundo párrafo, 90, fracciones I, X y XV y 268, fracción IV, inciso g), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; y, al respecto, señala que la accionante confunde la autonomía del órgano electoral, esto es, la del Instituto Electoral del Distrito Federal, que cuenta con una garantía de independencia e imparcialidad frente a los órganos de Gobierno del Distrito Federal u otros Poderes, con la autonomía técnica y de gestión de uno de los órganos especializados del propio instituto, por tanto, si el artículo 41, fracción VI, segundo párrafo, constitucional, señala que es facultad de las legislaturas la de determinar las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, de los Institutos Electorales, ello demuestra que la Asamblea Legislativa cuenta con las facultades para diseñar la estructura y funciones del Instituto Electoral Local; por tanto, las normas impugnadas cumplen estrictamente con lo preceptuado en la Constitución Federal, ya que tanto la Contraloría General como la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, dependen del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, y su naturaleza es de órganos dotados de autonomía técnica y de gestión, lo que confirma la constitucionalidad de esas disposiciones.

Que por lo que hace al problema de inconstitucionalidad del artículo 88, segundo párrafo, del código combatido, aduce que no asiste la razón al partido político actor, ya que la participación del contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la designación del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, se limita en realizar la propuesta de terna para ocupar ese cargo lo que tiene como objetivo equilibrar la participación de los órganos que intervienen en esa designación, máxime que a esa unidad le compete la fiscalización de los partidos políticos, de ahí la importancia de proponer a candidatos con perfiles idóneos para ocupar dicha titularidad, de ahí que la disposición sea constitucional.

5. En relación con el planteamiento de inconstitucionalidad del precepto 231, fracciones VII y X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, señala que debe declararse infundado el concepto de invalidez relativo, ya que si bien prevé restricciones para la contratación de publicidad en prensa, teléfono e Internet, ello obedeció al ánimo de ajustar la normatividad a las nuevas condiciones de la contienda electoral, a fin de fijar límites que tengan como objetivo procurar la equidad en ese tipo de procesos y elevar el nivel de debate político, reduciendo las descalificaciones e incitaciones a la violencia; y que si los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal

no regulan lo relativo a la propaganda en esos medios, debe concluirse que toca al legislador ordinario emitir reglas sobre dichos medios.

6. Por último, argumenta que contrariamente a lo aducido por el Partido Político, el artículo 44, fracción VIII, del Código Electoral cuestionado cumple con la Constitución Federal, ya que la Comisión de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal, sí puede colaborar con el Instituto Federal Electoral en la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, lo que no implica el otorgamiento de una atribución directa sobre el monitoreo a dicha comisión; de ahí que el concepto de invalidez de que se trata debe declararse infundado.

DÉCIMO PRIMERO.—**Informe de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** No se hace referencia a lo argumentado por la autoridad demandada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues como se precisó en el resultando sexto de esta sentencia, por acuerdo de uno de febrero de dos mil once, se determinó que no ha lugar a tener por presentado a quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos y apoderado de esa Asamblea, por no contar con la representación legal de ese órgano.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, 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 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 el partido político promovente de la acción plantea la posible contradicción de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal con la Constitución General de la República.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** En este considerando se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 impugnados 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."

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El decreto por el que se expidió el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez, según se advierte del ejemplar que de dicho medio informativo obra a fojas cincuenta y cinco a ciento setenta y ocho del expediente de esta acción; por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veintiuno de diciembre de dos mil diez y venció el diecinueve de enero de dos mil once.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó el diecinueve de enero de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja treinta y tres vuelta del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se presentó el último día del plazo correspondiente y, por ende, se hizo en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

TERCERO.—**Legitimación del promovente.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación del partido político promovente de la acción.

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 señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro ..."

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas 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 podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Contar con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido Revolucionario Institucional, quien es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral visible a foja doscientos setenta y dos del expediente en que se actúa.

Asimismo, la demanda fue suscrita por Beatriz Elena Paredes Rangel en su calidad de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de ese partido político, de quien se tiene por acreditado ese carácter con la certificación de fecha veinticuatro de enero de dos mil once expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, relativa a la integración del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, la cual corre agregada a foja doscientos setenta y uno del expediente.

Por otra parte, del artículo 86, fracción XVI, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional se desprende que la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Dicho numeral, es del tenor siguiente:

"Artículo 86. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución;"

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por la presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político; además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

Cabe destacar que a fojas ciento noventa y seis a doscientos setenta del expediente en que se actúa se encuentra agregada copia certificada de los estatutos que rigen al partido político actor.

CUARTO.—**Improcedencia.** Al no existir causas de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** De la lectura integral al escrito que contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad se aprecia que en ésta se señala como decreto impugnado aquel por el que se expidió el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en el Gaceta Oficial del Distrito Federal de veinte de diciembre de dos mil diez, y de ese ordenamiento la accionante señaló como normas impugnadas específicas los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, segundo párrafo; 43 fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 88, segundo párrafo; 90, fracciones I, X y XV; 214, fracción I; 224, segundo párrafo; 231, fracciones VII y X; y 268, fracción VI, inciso g), último párrafo; en consecuencia, el análisis de constitucionalidad que se propone, sólo se referirá a las disposiciones mencionadas.

De igual forma, es importante indicar que en los conceptos de invalidez se aduce de manera destacada violación a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal; y al respecto se precisa que esa disposición es aplicable al Distrito Federal como consecuencia de lo dispuesto en el diverso 122, base primera, fracción V, inciso f), de la misma Carta Magna, que a la letra señala:

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

"Base primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

"…

"V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

"…

"f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y Ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales; ..."

Las razones contenidas en el considerando sexto se aprobaron por unanimidad de once votos.

SEXTO.—**Duración de precampañas.** En el primer concepto de invalidez el partido político argumenta que el segundo párrafo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, viola el diverso 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ésta establece que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, empero, la disposición combatida prevé un plazo de duración que no guarda la proporción de las dos terceras partes que dispone la Constitución, pues establece que para la elección de jefe de Gobierno las precampañas tendrán una duración máxima de cincuenta días.

El argumento referido es fundado; y para demostrar lo anterior, se transcribe a continuación el segundo párrafo del artículo 224 del código impugnado, que es del tenor siguiente:

"Artículo 224. El inicio de los procesos de selección interna se establecerá en la convocatoria que emita el partido político para tal efecto, observando los plazos siguientes:

"Las precampañas de candidatos al cargo de jefe de Gobierno no podrán durar más de 50 días y no podrán extenderse más allá del día 18 de marzo del año de la elección. ..."

El análisis de esa disposición obliga a consultar la fracción I del artículo 312 del código combatido, que ordena:

"Artículo 312. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán:

"I. 60 días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales, en el caso de elección para jefe de Gobierno del Distrito Federal, y ..."

Esas disposiciones indican, respectivamente, que las precampañas de candidatos al cargo de jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días; así como que las campañas electorales se iniciarán en el caso de elección para jefe de Gobierno, sesenta días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, establece:

"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.

"…

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"…

"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 no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 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; …"

Esa norma prevé que la duración de las campañas no deberá de exceder de noventa días para elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; y que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

En este segmento, es necesario recordar que en el considerando que antecede se indicó que en los conceptos de invalidez se aduce de manera destacada violación a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal; y que esa disposición es aplicable al Distrito Federal como consecuencia de lo dispuesto en el diverso 122, base primera, fracción V, inciso f), que prevé que las disposiciones relativas al régimen electoral del Distrito Federal cumplirán con los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.

De igual forma, es pertinente subrayar que de la lectura a lo dispuesto en el artículo 312 del código que se analiza, se advierte que la autoridad legislativa local en ejercicio de su libertad de configuración legislativa determinó establecer en esa norma un plazo de sesenta días para la realización de las campañas electorales en el caso de elección para jefe de Gobierno y no el de noventa días que para la elección de gobernador que menciona el artículo 116, fracción IV, inciso j), constitucional.

Asimismo, se destaca que la determinación de la Asamblea Legislativa sobre la duración de la campaña es norma preeminente respecto de aquélla que prevé el plazo de la precampaña, por lo que una vez fijado el plazo de duración de la campaña, por la libertad de configuración de la que goza esa autoridad, se entiende que debe observar la regla de las dos terceras partes que prevé el artículo 116 constitucional.

Por otra parte, y en virtud de que el vicio que se atribuye a la disposición combatida se refiere al plazo de las precampañas de candidatos al cargo de jefe de Gobierno se debe tener presente la definición que de ellas contiene la fracción VI del artículo 223 del código que se analiza, el cual indica lo siguiente:

"Artículo 223. Para los efectos del presente código, se entenderá por:

"...

"VI. Precampañas: Actividades de carácter propagandístico que forman parte de los procesos de selección interna de candidatos, y que tienen por objeto influir en la decisión de aquellos que integran el universo de votantes que eligen o designan a los candidatos a cargos de elección popular en determinada circunscripción. Estos actos o actividades deberán realizarse dentro del periodo establecido por este código y estarán sujetas a lo previsto en este mismo ordenamiento y en el estatuto y demás normatividad interna de los partidos. ..."

También es importante apuntar que este Tribunal Pleno ha determinado que las precampañas electorales constituyen aspectos vinculados con los procesos de elección de cargos públicos, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que al ser parte del sistema constitucional electoral, deben sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que al respecto emita la legislatura correspondiente, bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal; esto es, no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino

que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público.

Y que el establecimiento de reglas a ese tipo de actividades tiene como objetivo dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en la Constitución, a saber, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y equidad, principios y reglas que permiten que los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos, pues el éxito de una precampaña electoral puede influir en el resultado de la elección.

Lo antedicho se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003 en sesión del diez de febrero de dos mil cuatro, de donde derivó la jurisprudencia P./J. 1/2004, cuyos rubro, texto y datos de localización se transcriben a continuación:

"PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL.—Los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, forman parte de un sistema electoral que rige, entre otros aspectos, la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; dentro de ese sistema, la precampaña electoral no se concibe como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 632, registro 182136).

Precisado lo anterior, se concluye que asiste la razón al partido político actor, pues si bien el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal dispone que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, de donde se entiende que fija un plazo máximo para la realización de éstas y, por ello, las Legislaturas Locales tienen la libertad soberana de fijar la duración de las precampañas, debiendo observar el máximo que ordena la Constitución; también lo es que el

plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 224 del código combatido no se ajusta al límite máximo ordenado en la Constitución Federal, ya que establece que las precampañas de candidatos al cargo de jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días, cuando las campañas tienen una duración de sesenta días.

En efecto, en términos de la fracción I del artículo 312 del código combatido, las campañas electorales para elegir jefe de Gobierno del Distrito Federal durarán sesenta días y si a esa cifra le aplicamos el límite constitucional que establece que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las campañas, ello nos conduce a señalar que para el caso de la legislación que se analiza, las precampañas no tendrían que exceder de cuarenta días; sin embargo, la disposición combatida prevé que las precampañas de candidatos a cargo de jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días, de donde se advierte que el plazo establecido excede en diez días el límite que la Constitución Federal prevé para esos actos electorales, lo que demuestra la inconstitucionalidad aducida por el partido político actor, sobre todo si se toma en cuenta la importancia que estos actos electorales tienen dentro de un proceso electoral, pues como lo ha determinado esta Suprema Corte, la precampaña no es una actividad aislada de los procesos electorales porque su función de promover públicamente a las personas interesadas en ser postuladas como candidatos a un cargo de elección popular por parte de un partido político, trasciende al resultado de la elección; de ahí que en la propia Constitución Federal se haya fijado un límite máximo para su duración, modelo constitucional que además, tiende a privilegiar el plazo de las campañas, pues en éstas lo que se pretende obtener no es sólo el voto de aquellos afiliados a un partido político sino de los ciudadanos en una contienda electoral.

Es importante reiterar que la determinación de la Asamblea Legislativa sobre la duración de la campaña es norma preeminente respecto de aquella que prevé el plazo de la precampaña, por lo que una vez fijado el plazo de duración de la campaña, por la libertad de configuración de la que goza esa autoridad, se entiende que debe observar la regla de las dos terceras partes que prevé el artículo 116 constitucional.

Por lo razonado, se declara la invalidez del segundo párrafo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en cuanto establece que las precampañas de candidatos al cargo del jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán durar más de cincuenta días.

SÉPTIMO.—**Número de afiliados para constituirse como partido político local.** En el segundo concepto de invalidez el partido político actor

plantea la inconstitucionalidad del artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, ya que establece los requisitos y el procedimiento por virtud de los cuales las agrupaciones políticas locales pueden aspirar a conformarse y obtener registro legal como partidos políticos locales y, concretamente, su fracción I, prevé que para ello se deberá contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo que aduce, es inconstitucional por desproporcionado y hace nugatorio el derecho de asociación política consagrado en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Federal, así como también infringe los principios enunciados en el diverso 122, punto C, base primera, fracción V, inciso f), y la fracción IV del diverso 116 de la misma Carta Magna; ello porque de la lectura a la disposición impugnada se derivan dos violaciones, la primera que tiene que ver con el número de afiliados para conformar un partido político, en cuanto ordena que no sea menor al dos por ciento de la lista nominal, además de que no existe algún elemento racional que justifique el incremento de dicha cantidad del cero punto cinco por ciento (que establecía con anterioridad) al referido dos por ciento; y la segunda consistente en que ese porcentaje sea observado en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo que reitera, es inconstitucional, sobre todo si se considera que en el Distrito Federal, en términos poblacionales, no hay uniformidad, sino todo lo contrario, ya que es evidente que algunas cuentan con una cantidad de habitantes mucho mayor que otras.

Agrega, que la norma también viola el principio de certeza, porque no especifica la fecha en la que habrá de hacerse el "corte" correspondiente a la lista nominal de electores, para verificar si se cumple con el requisito del dos por ciento y que se restringen derechos fundamentales como el de asociación política, al establecerse que únicamente pueden solicitar su registro como partido político local las entidades que tengan el carácter de agrupaciones políticas.

El artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, es del tenor siguiente:

"Artículo 214. La agrupación política local interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral, entre el 20 y el 31 de enero del año previo a la jornada electoral, debiendo cumplir con los requisitos señalados en los artículos anteriores y deberá realizar los siguientes actos previos en los plazos señalados por este código:

"I. Contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

"II. Celebrar en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la secretaría ejecutiva y de un notario público, en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no será inferior a 1000 afiliados. Para la realización de dicha asamblea el representante del Instituto Electoral deberá registrar, verificar y validar los asistentes, y certificará:

"a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, estatutos y el programa de acción, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

"b) La conformación de las listas de afiliados con las personas mencionadas en la fracción anterior debiendo precisar nombre, apellidos, domicilio, firma de cada uno o huella digital, en caso de no saber escribir, y la clave de la credencial para votar; y

"c) La elección de la directiva delegacional de la organización, así como delegados para la asamblea local constitutiva del partido;

"III. Celebrar una asamblea local constitutiva en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un notario público quienes certificarán:

"a) La asistencia de por lo menos el ochenta por ciento de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas delegacionales;

"b) Que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en el inciso b) de la fracción anterior; y

"c) Que se aprobaron (sic) su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

"A partir de la notificación, la agrupación política interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga y utilice para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal. Debiendo el Instituto Electoral establecer los cri-

terios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para realizar las actividades señaladas en este artículo."

Ahora bien, para dar respuesta a los argumentos aducidos se tomarán como base los razonamientos sustentados por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 en sesión de dieciséis de marzo de dos mil cuatro, bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero.

Los artículos 9o., 35, fracción III y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reproducen a continuación:

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

"…

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; …"

"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.

"…

"IV. 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 julio 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;

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

"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;

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

"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 exclusivo 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;

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"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;

"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 simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

"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;

"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 no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 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;

"k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

"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;

"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

"n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. ..."

Las disposiciones constitucionales transcritas prevén respectivamente, el derecho de los ciudadanos de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país; que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; que los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, en la que, entre otros aspectos, deben garantizar la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el ejercicio de la función

electoral; que en forma equitativa los partidos políticos reciban financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal; se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; y, se establezcan las sanciones para el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia.

También es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, en cuanto establece la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, esto porque la disposición combatida prevé los requisitos para que una agrupación política local se constituya en partido político local; la Norma Constitucional ordena lo siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir 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 postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. ..."

De ese artículo se desprende que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir 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 postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De la interpretación de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, puede concluirse que la Constitución Federal prevé un sistema electoral en el cual un aspecto toral lo constituye la regulación de los actos de los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional.

Así, en particular, la libertad de asociación política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas que fortalecen la vida democrática del país.

Asimismo y como ya se apuntó, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, regula un tipo específico de asociación como lo son los partidos políticos, que tienen como fin (permanente) la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; además de que estas asociaciones participarán en los procesos electorales en los términos que señale la ley.

Así, en lo que al caso interesa, la disposición constitucional en cita establece principios fundamentales sobre la participación de los partidos políticos en las elecciones al señalar: "… *la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales*."

Esta remisión expresa que el Texto Constitucional hace a las leyes para regular la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, esté determinada por el ámbito competencial que la propia Constitución Federal establece principalmente en los artículos 41, 116 y 124, conforme a los cuales los procesos electorales federales estarán regulados por una ley federal y los estatales por una ley local.

Conforme a lo anterior, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a cualquier tipo de partido político, esto es, sea de carácter nacional o estatal, y que, para efectos de su intervención en el proceso electoral de que se trate, deberá estarse a la ley que lo rige, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal correspondiente, y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

La propia disposición fundamental autoriza la participación de los partidos nacionales en las elecciones estatales y municipales, por lo que, acorde con lo anterior, en estos casos dichos partidos deberán sujetarse a las disposiciones que rigen este tipo de elecciones locales.

Asimismo, el precepto constitucional en comento reconoce el carácter de interés público que tienen los partidos políticos y los fines que éstos persiguen, consistentes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por consiguiente, las legislaciones federal y locales deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en la disposición constitucional de que se trata y, con ello, que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución Federal prevé.

Ahora bien, es importante destacar que el artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, por lo que existe en ese sentido una delegación al legislador, la cual se encuentra sujeta a criterios de razonabilidad que busquen precisamente que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En consecuencia, si el artículo 41, fracción I, constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, inclusive para determinar la forma en que habrán de organizarse, debe estarse entonces a las bases generales que esta-

blece dicho precepto, y a lo que dispone dicha legislación sobre la manera en que pueden asociarse, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las normas constitucionales.

En este apartado es importante reiterar que la libertad de asociación que tutela el artículo 9o. de la Constitución Federal, y que rige también para efectos políticos, pues se refiere al derecho que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país y asociarse para tales efectos, comprende necesariamente el de formar partidos políticos como medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Tratándose de partidos políticos se establece un régimen expreso consignado en la Constitución Federal, conforme al cual la ley respectiva determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, de lo que se sigue que estas asociaciones deberán estar sujetas a la ley aplicable al proceso electoral de que se trate; empero, si bien el legislador puede imponer determinadas modalidades para esa intervención, éstas, como se ha apuntado, no deben contravenir los principios fundamentales contenidos en el artículo 41 constitucional, principios que tratándose de los partidos políticos son, entre otros, los siguientes:

– Representatividad ciudadana, en cuanto el partido político promueve, concierta y gestiona, por sus afiliados, adherentes y simpatizantes, la ideología política que los identifica.

– Permanencia, en virtud de que los partidos son entidades que se constituyen para influir políticamente en el seno de la sociedad de modo perdurable.

– Fuerza ideológica propia, que los distingue de los demás partidos a través de programas, principios e ideas que pretenden poner en práctica a través del sufragio democrático.

– Las finalidades de los partidos políticos son múltiples, pero las principales son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

– Honorabilidad, que se infiere del establecimiento en la Constitución del financiamiento público para los partidos políticos, tanto a los registrados como a los que mantengan su representatividad después de cada elección.

Se subraya que si bien los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales, prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, también lo es que no indica en qué forma concreta de organización debe ejercerse ese derecho, por lo que, como se ha señalado, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos.

En este orden de ideas, y de una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Constitución Federal, se concluye 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, pues corresponde al legislador prever en la ley la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad, es decir, los requisitos que para ello se establezcan no deben hacer nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, pero tampoco impedir la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos, establecidos en el artículo 41 en cita.

En consecuencia, la garantía de libre asociación en materia política está sujeta, en principio, a lo ordenado para tal efecto en los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Constitución Federal; por tanto, la observancia o transgresión a dichos preceptos está sujeta a lo que se resuelva respecto de las citadas normas específicas que regulan la libre asociación en materia política.

Con base en las consideraciones apuntadas debe decirse que el concepto de invalidez es infundado en parte y fundado en otra, según se razonará a continuación.

En primer término, no asiste la razón al partido político actor en cuanto afirma que la disposición cuestionada es inconstitucional porque condiciona la posibilidad de constituir nuevos partidos políticos a la previa existencia de una agrupación política local, lo que, en su opinión, es una restricción mayor al derecho de asociación; lo anterior es así, porque la exigencia de que antes de constituirse como partido político se debe tener el carácter de agrupación política, es un requisito que sólo constituye una forma específica de organización ciudadana como paso previo para aspirar a la calidad de partido político, lo que en concepto de esta Suprema Corte es un requisito razonable, en tanto que no impide ni hace nugatorio que los ciudadanos puedan agruparse o asociarse en materia política, es decir, el ejercicio de ese derecho no se limita ni prohíbe con la norma impugnada, ya que solamente prevé una modalidad

para hacerlo, lo que tampoco obstaculiza el logro de los fines que deben perseguir los partidos políticos.

En relación con lo antedicho, resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que se reproduce a continuación:

"PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, NO TRANSGREDE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA CONSAGRADA EN LOS ARTÍCULOS 9o. Y 35, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La circunstancia de que en el citado precepto legal se establezca que las agrupaciones políticas nacionales serán las únicas que puedan constituirse en partido político, no conculca la libertad de asociación en materia política consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, ya que el órgano legislativo al prever que se constituya una forma específica de organización ciudadana, como paso previo para aspirar a la calidad de partido político, introduce un requisito razonable, en tanto que no impide ni hace nugatorio que los ciudadanos puedan agruparse o asociarse en materia política, sino que sólo introduce una modalidad al derecho de asociación, que respeta los principios constitucionales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, tesis P./J. 41/2004, página 868, registro 181308).

Por otra parte, el partido accionante señala que de acuerdo con la norma combatida el número total de afiliados que se exige para constituir un partido político es mayor que aquel que se prevé para conservar el registro como tal, por lo que deviene inconstitucional, argumentación que también resulta infundada, como se verá a continuación.

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que debe distinguirse entre el número total de afiliados en el Distrito Federal que se requieren para que una agrupación política local se constituya en partido político, que es a lo que se refiere el precepto impugnado, y el número de votos que se exige para conservar ese registro.

El primer supuesto, alude a que, ante todo, una agrupación política debe acreditar su presencia en la entidad para obtener el registro como partido político local, esto es, que cuenta con determinado número de individuos que concuerdan con sus principios e ideología y, por ende, conformarán dicha asociación.

En tanto que el segundo aspecto, atiende a la conservación de ese registro, partiendo para ello de los votos que hubiera obtenido el partido político en la última elección, esto es, se encuentra vinculado ya con la afinidad o simpatía del electorado hacia el partido político de que se trate. En otras palabras, aun cuando determinados ciudadanos no militen en el partido político, lo cierto es que si concuerdan con su ideología o programas, emiten su voto a favor del mismo. Cabe agregar que en el artículo 272 del código que se analiza, se prevén los supuestos en que los partidos políticos perderán su registro, concretamente la fracción II señala que será causa para perder el registro, el no obtener en la última elección local ordinaria, por lo menos, el dos por ciento de la votación emitida en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En ese contexto puede decirse que el accionante parte de una premisa errónea, ya que el porcentaje de afiliados que se exige para constituir un partido político y aquel que se requiere para conservar su registro como tal, son cuestiones totalmente diversas, por lo que, en todo caso, de su examen comparativo no puede derivar la inconstitucionalidad de la norma general combatida.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, desarrolladas hasta este párrafo.

De igual forma, no existe violación al principio de certeza que rige en materia electoral; recordemos que el partido político actor argumenta que se viola ese principio porque el artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, no especifica la fecha de corte de la lista nominal, que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible.

Al respecto, debe entenderse que en las fechas que establece el propio artículo para que la agrupación política local informe al Instituto Electoral su interés de constituirse en partido político (entre el veinte y el treinta y uno de enero del año previo a la jornada electoral), dicho instituto verificará el cumplimiento del requisito del dos por ciento, esto es, se entiende que tomará en cuenta la lista nominal que se encuentre vigente o actualizada al momento de comprobar el dato de que se trata, con base en los archivos y bases de datos que maneja esa autoridad electoral; de ahí que el hecho de que la norma combatida no establezca una fecha de corte a la lista nominal, no significa que viole las disposiciones constitucionales que en opinión del partido político actor

se transgreden, pues deberá estarse a los datos que sobre ese listado tenga el Instituto Electoral en la fecha en que verifique los requisitos que la ley exige para que la agrupación política local obtenga la autorización de constituirse en partido político local.

En cambio, es fundado el argumento consistente en que la fracción I del artículo 214 del código combatido es inconstitucional, porque el requisito del dos por ciento de la lista nominal se exige para cada una de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, lo que en opinión del partido político actor, es un requisito excesivo e irracional, porque en esas demarcaciones no existe uniformidad en cuanto al número de personas que conforman la lista nominal respectiva.

En efecto, ya se precisó en este considerando que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que para lograr el objetivo de que los partidos políticos intervengan en los procesos electorales, deberá estarse a la remisión que dicho precepto hace a la ley federal o local en los supuestos en él previstos, de tal manera que si se trata de un proceso electoral de carácter federal regirá la ley federal correspondiente, y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva.

Asimismo, el precepto constitucional reconoce el carácter de interés público que tienen los partidos políticos y los fines que éstos persiguen, consistentes en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por consiguiente, las legislaciones federal y locales respectivas deben regular los procesos electorales correspondientes, de tal manera que permitan hacer vigentes los principios fundamentales establecidos en la disposición constitucional en cita y, con ello, que los partidos políticos posean efectivamente la naturaleza de entidades de interés público y puedan lograr los fines que la Constitución Federal prevé.

De igual forma, es importante recordar que el artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido; sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad

que busquen precisamente que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Constitución, lo que en el caso no se logra con el requisito consistente en contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal; es decir, la exigencia del requisito del dos por ciento de afiliados de la lista nominal en cada una de las demarcaciones, constituye una restricción al derecho de asociación política, toda vez que podría dificultar la creación de un partido político local.

En efecto, el requisito previsto en la fracción I del artículo 214 del código impugnado, consistente en que para constituir un partido político local la agrupación política local debe contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, carece de razonabilidad, porque introduce como criterio de constitución del partido político uno de representación, lo que no propicia las condiciones necesarias para la creación de partidos locales, transgrediendo, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal, que establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; objetivos que no se logran con disposiciones como la combatida, que exige para la conformación de un partido político local demostrar su presencia en la entidad, pero fragmentada, distrital o en términos de demarcaciones, cuando como partido local lo que debe interesar es su representación total en la entidad en su conjunto, y no por demarcaciones territoriales.

La exigencia contenida en la disposición impugnada es violatoria de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional porque rompe el principio esencial de la representación, porque no se debe exigir a ningún partido político que tenga representación en todos y cada uno de los distritos electorales, cuando su asiento y su filiación se dan sustancialmente en una región y es suficientemente fuerte para ser un partido político; de ahí que su inconstitucionalidad radique en la circunstancia de que la disposición viola la esencia de la representatividad que ordena el artículo 41 constitucional para la operación y creación de los partidos políticos.

Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias de este Tribunal Pleno, en cuanto subrayan los fines que la Constitución Federal ha fijado res-

pecto de los partidos políticos y la necesidad de que los requisitos para su creación sean razonables; jurisprudencias que a continuación se reproducen:

"PARTIDOS POLÍTICOS. LA DELEGACIÓN DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE AL LEGISLADOR ORDINARIO RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU CREACIÓN, DEBE ATENDER A LOS PRINCIPIOS QUE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, sin embargo, no establece los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, al existir una delegación al legislador ordinario en ese sentido; por tanto, dichos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad, como parámetros para controlar el poder político, en aras de que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la Norma Fundamental, de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir 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 y principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En consecuencia, si el artículo 41, base I constitucional, remite a la legislación secundaria en cuanto a la forma en que debe darse su intervención en los procesos electorales, inclusive para determinar el modo en que habrán de organizarse, debe estarse entonces a las bases generales que establece dicho precepto constitucional y la legislación sobre la manera en que puede constituirse un nuevo partido político, siempre y cuando las disposiciones relativas no contravengan los principios que derivan de las Normas Constitucionales, dado que la libertad de la que goza el legislador sobre este aspecto no es absoluta sino restringida, pues si bien puede imponer determinadas modalidades, no debe contravenir los principios fundamentales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P./J. 50/2009, página 1448, registro 166895).

"PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.—El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una de-

legación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro lado, los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye 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, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, junio de 2004, tesis P./J. 40/2004, página 867, registro 181309).

Asimismo, la regla que se analiza es inconstitucional si se toman en cuenta las diferencias demográficas que existen en las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal; esto es así, porque el porcentaje referido no puede convertirse en una cifra desproporcionada que imposibilite el interés de constituirse en partido político, si se toma en cuenta que de acuerdo con los programas, principios e ideas que en su caso difunda una agrupación política, su representatividad puede variar en las dieciséis demarcaciones del Distrito Federal, esto es, la fuerza o representatividad de una agrupación política puede ser muy variable en las demarcaciones territoriales de que se trata.

Con el fin de ilustrar las diferencias demográficas que existen en las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se incluye a continuación un cuadro cuya información fue tomada de la página de Internet del Instituto Electoral del Distrito Federal, datos que son al treinta y uno de diciembre de dos mil diez:

Clave de la Delegación	Delegación	Lista Nominal	Padrón Electoral	Total
2	Azcapotzalco	389,327	396,411	98.2130
3	Coyoacán	557,635	572,844	97.3450
4	Cuajimalpa de Morelos	135,244	138,991	97.3041
5	Gustavo A. Madero	1,053,940	1,078,272	97.7434
6	Iztacalco	354,201	362,271	97.7724
7	Iztapalapa	1,407,292	1,435,548	98.0317
8	Magdalena Contreras	187,722	191,850	97.8483
9	Milpa Alta	86,998	89,102	97.6387
10	Álvaro Obregón	579,357	591,351	97.9718
11	Tláhuac	247,345	252,722	97.8724
12	Tlalpan	502,861	515,851	97.4818
13	Xochimilco	311,770	318,717	97.8203
14	Benito Juárez	350,760	358,979	97.7105
15	Cuauhtémoc	482,874	493,581	97.8308
16	Miguel Hidalgo	318,986	326,248	97.7741
17	Venustiano Carranza	408,444	418,509	97.5950
	Total	**7,374,756**	**7,541,247**	**97.7923**

Como se indicó, la información contenida en el cuadro que antecede refleja las diferencias demográficas que existen en las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y ello constituye otra razón que explica la inconstitucionalidad de la norma combatida, pues tomando en cuenta esas variables puede ocurrir que la agrupación política local interesada en convertirse en partido político acredite contar con el porcentaje del dos por ciento en quince de las demarcaciones y en una de ellas no, lo que significa que a pesar de tener una representación importante en quince de esos lugares, no obtendría la autorización para constituirse como partido político, lo que

evidencia lo desproporcionado del requisito fijado por el legislador, ya que sería suficiente que el requisito del dos por ciento de afiliados no se acredite en una de las demarcaciones territoriales para que se niegue la autorización; en otras palabras, a pesar de reflejar una representación razonable, ello no sería útil para obtener la autorización de ser reconocido como partido político.

Por ende, debe decirse que la exigencia del dos por ciento de la lista nominal en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, es un requisito que atenta contra el derecho de asociación política y contra los fines que constitucionalmente tiene la existencia de partidos políticos, de ahí que proceda declarar la invalidez de la fracción I del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Como consecuencia de lo razonado, resulta innecesario formular consideraciones respecto de los argumentos aducidos por el partido político actor, en el sentido de que la norma es inconstitucional, porque para la creación de un partido político local un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal, porcentaje que en su opinión es desproporcionado, además de que sin razón alguna el legislador aumentó ese porcentaje; y que la redacción del artículo 214 es confusa en su fracción II, pues no queda claro si el número de afiliados en cada una de las dieciséis delegaciones debe ser igual al número de asistentes de las asambleas o si los asistentes a éstas no tienen número mínimo requerido, ya que el artículo que se analiza dispone: "Una asamblea cuyo número de ciudadanos residentes de la misma demarcación no será inferior a 1000 afiliados."

Lo anterior en virtud de que se declara la invalidez de la fracción I de ese artículo 214, porque carece de razonabilidad al introducir como criterio de constitución de un partido político local uno de representación; por lo que si el estudio del resto de argumentos aducidos en contra de la norma no pueden variar lo aquí razonado, debe decirse que resulta innecesario.

Sobre este punto resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, tesis P./J. 37/2004, página 863, registro 181398).

Ahora bien, si tomamos en cuenta que el artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, prevé los requisitos para que una agrupación política local se constituya en un partido político local y que se ha determinado la inconstitucionalidad del requisito ahí previsto, dicha declaratoria de invalidez se hace extensiva al resto de las fracciones, que conforman esa norma, esto, con apoyo en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que 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, lo que claramente se actualiza en el caso, en virtud de que el resto de requisitos que exige la norma impugnada para la conformación de un partido político dependen y guardan una estrecha relación con el supuesto declarado inconstitucional, al referirse al presupuesto fundamental consistente en contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, desarrolladas después del párrafo al que se agrega al margen la nota anterior y hasta este párrafo.

Las razones contenidas en el considerando octavo se aprobaron por unanimidad de once votos.

OCTAVO.—**Autonomía en el ejercicio de las facultades de la Contraloría General y de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.** En el tercer concepto de invalidez se aduce que diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulneran la autonomía técnica y de gestión de la Contraloría General y de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, lo que implica una violación a los principios de certeza, independencia y autonomía que protegen los artículos 41; 116, fracción IV, incisos b) y c); y 122, punto C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, pues se trata de disposiciones que limitan la actuación de esos órganos y los subordinan a otros, máxime que de la lectura a los preceptos constitucionales que se estiman violados se desprende que la naturaleza constitucional de los órganos de fiscalización y contraloría es de autoridades electorales, y que sus calidades en el ámbito local se ven vulneradas por atribuciones de otros órganos, como la Comisión de Fiscalización del Consejo General o mediante disposiciones que limitan a la Contraloría General.

Por lo que hace a la Contraloría General, las violaciones denunciadas se desprenden, en primer término, del artículo 35, fracciones IX y XXXVIII, del código combatido, que disponen que es atribución del consejo general ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del Instituto Electoral, lo que contraviene su

autonomía a la que, además, la norma sujeta en su programa anual de auditoría a la autorización que de éste haga el propio consejo; y que también son inconstitucionales los diversos 64 y 86 del código combatido al disponer que el programa de auditoría debe ser remitido a la junta administrativa y aplicado en los términos aprobados por el consejo general.

En relación con la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización argumenta que el diverso 43 del mismo ordenamiento junto con el 37, vulneran la certeza, legalidad y autonomía de dicha unidad, toda vez que es susceptible que se convierta en coadyuvante de la comisión de fiscalización que en principio no debería de existir, pues cabe mencionar que no se prevé un organismo similar a nivel federal; que dentro de las atribuciones de la unidad se observa abiertamente en el artículo 90, fracciones I y X, y en lo referido en el último párrafo del inciso g) de la fracción VI del artículo 268, el propósito de subordinación de ésta a la comisión de fiscalización; que en la fracción XV del artículo 90 del código combatido se atribuyen facultades a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, que no son de su competencia, sino de la autoridad federal, pues esa disposición le permite realizar las acciones para solicitar el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal, lo que es inconstitucional por violar el artículo 41 de la Carta Magna.

Los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII, 37, segundo párrafo, 43, fracciones V y VI, 64, fracción III, 86, fracciones I y II, 90, fracciones I, X y XV, y 268, fracción VI, inciso g), último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que se impugnan, se reproducen a continuación:

"Artículo 35. Son atribuciones del consejo general: …

"IX. Ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del Instituto Electoral;

"…

"XXXVIII. Aprobar el programa anual de auditoría que presente el contralor general; y …"

"Artículo 37. Las comisiones son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta. Se integrarán por el consejero presidente y dos consejeros electorales, todos ellos con derecho a voz y voto; y serán integrantes con derecho a voz los representantes de los partidos políticos, con excepción de las Comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización, y

no conformarán quórum. La presidencia de cada una de las comisiones se determinará por acuerdo del consejo general.

"Contarán con un secretario técnico sólo con derecho a voz, designado por sus integrantes a propuesta de su presidente y tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral.

"Los consejeros electorales y los titulares de los órganos ejecutivos y técnicos deben asistir personalmente a las sesiones de las comisiones a que sean convocados."

"Artículo 43. El consejo general cuenta con las Comisiones Permanentes de:

"…

"V. Fiscalización; y

"VI. Normatividad y transparencia. …"

"Artículo 64. Son atribuciones de la junta administrativa:

"…

"III. Recibir de la Contraloría General, en el mes de septiembre del año anterior al que vaya a aplicarse, el proyecto de programa interno de auditoría, para su incorporación al proyecto de programa operativo anual; …"

"Artículo 86. Son atribuciones de la Contraloría General:

"I. Elaborar y remitir a la junta administrativa el programa interno de auditoría, a más tardar en la primera quincena de septiembre del año anterior al que se vaya a aplicar;

"II. Aplicar el programa interno de auditoría, en los términos aprobados por el consejo general; …"

"Artículo 90. Son atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización:

"I. Elaborar y remitir a la junta administrativa, previa opinión de la comisión de fiscalización, el proyecto de programa de fiscalización en agosto del año anterior al que deba aplicarse, para los efectos de planeación general;

"…

"X. Instrumentar las auditorías a las finanzas de las asociaciones políticas que acuerde el consejo general;

"…

"XV. Solicitar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, instituciones financieras y todas las personas físicas y morales, la información que se encuentre en su poder y sea necesaria para comprobar el cumplimiento y la veracidad de los informes que presenten las asociaciones políticas y realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal; …"

"Artículo 268. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas:

"…

"VI. Al vencimiento de los plazos señalados en los incisos anteriores, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización dispondrá de un plazo de veinticinco días para elaborar un dictamen consolidado, el cual deberá contener por lo menos:

"…

"g) Las consideraciones de hecho, derecho y técnicas que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, haya considerado en la conclusión del dictamen.

"El dictamen y el proyecto de resolución serán remitidos a la comisión de fiscalización para su opinión respectiva, remitiéndose por conducto de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización dentro de los tres días siguientes a la secretaría ejecutiva para su consideración ante el consejo general; …"

A fin de dar respuesta a la violación que se aduce, resulta necesario conocer la estructura orgánica del Instituto Electoral del Distrito Federal, las atribuciones de su consejo general, la de sus comisiones, la junta administrativa, así como la de los órganos que gozan de autonomía técnica y de gestión, por lo que se transcriben a continuación las disposiciones que regulan esas cuestiones:

"Artículo 20. El Instituto Electoral es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, de acuerdo a lo previsto en este código y la Ley de Participación. Sus fines y acciones se orientan a: …"

"Artículo 21. El Instituto Electoral se integra conforme a la siguiente estructura:

"I. El consejo general;

"II. La junta administrativa;

"III. Órganos ejecutivos: La secretaría ejecutiva, la secretaría administrativa, así como las respectivas direcciones ejecutivas;

"IV. Órganos con autonomía técnica y de gestión: La Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización;

"V. Órganos técnicos: Las unidades técnicas;

"VI. Órganos desconcentrados: Las direcciones distritales y consejos distritales; y

"VII. Mesas directivas de casilla."

"Artículo 25. El consejo general es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral. Sus decisiones se asumen de manera colegiada en sesión pública y por mayoría de votos. …"

"Artículo 36. Para el desempeño de sus atribuciones, cumplimiento de obligaciones y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, el consejo general cuenta con el auxilio de comisiones de carácter permanente y provisional."

"Artículo 42. Las comisiones permanentes tienen facultad para, en el ámbito de su respectiva competencia, supervisar el cumplimiento de los programas generales y ejecución de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, así como vigilar la realización de las tareas específicas que haya determinado el consejo general.

"Las comisiones permanentes tendrán la integración que apruebe el consejo general para un periodo de dos años. Al concluir ese lapso, deberá sustituirse a quien funja como presidente y a otro de sus integrantes."

"Artículo 43. El consejo general cuenta con las Comisiones Permanentes de:

"I. Asociaciones políticas;

"II. Participación ciudadana;

"III. Organización y geografía electoral;

"IV. Capacitación electoral y educación cívica;

"V. Fiscalización; y

"VI. Normatividad y transparencia.

"Las comisiones, para un mejor desempeño, podrán contar con el personal técnico que autorice el consejo general."

"Artículo 62. La junta administrativa es el órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral. Así como de supervisar la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del Instituto Electoral.

"Se integra por el consejero presidente, quien funge como presidente de la junta administrativa; el titular de la secretaría ejecutiva y los titulares de las direcciones ejecutivas. Todos ellos con derecho a voz y voto.

"Asimismo, formará parte de la junta administrativa, con derecho a voz y voto, el titular de la secretaría administrativa, quien será secretario de la junta administrativa."

"Artículo 83. Para el desempeño de sus atribuciones, los órganos regulados en este título contarán con autonomía técnica y de gestión.

"Se entiende por autonomía técnica y de gestión, la facultad que asiste a estos órganos para realizar sus actividades sin injerencia de algún servidor público del Instituto Electoral o representante de los partidos políticos o grupos parlamentarios y sin presión para resolver en un determinado sentido.

"Sus decisiones no tendrán más límite que lo establecido en este código, en las leyes y reglamentos aplicables.

"Para efectos administrativos y orgánicos, los órganos señalados en este artículo estarán adscritos al consejo general."

"Artículo 84. La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Electoral, que tiene a su cargo fiscalizar el manejo, custodia y empleo de los recursos del organismo e instruir los procedimientos administrativos y, en su caso, determinar las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades."

"Artículo 88. La Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, es el órgano técnico del Instituto Electoral que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las asociaciones políticas, se aplique conforme a lo dispuesto en la Constitución Política, este código y demás normatividad aplicable."

Los artículos transcritos establecen, sustancialmente, lo siguiente:

a) Que el Instituto Electoral del Distrito Federal es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales; que su estructura orgánica se compone por un consejo general, la junta administrativa, órganos ejecutivos, órganos con autonomía técnica y de gestión, órganos técnicos, órganos desconcentrados y mesas directivas de casilla;

b) Que el consejo general es el órgano superior de dirección del instituto, cuyas decisiones se asumen de manera colegiada y por mayoría de votos;

c) Que el consejo general cuenta con el auxilio de comisiones de carácter permanente y provisional;

d) Que las comisiones permanentes tienen la facultad para supervisar el cumplimiento de los programas generales y ejecución de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral; y que sus comisiones permanentes son las siguientes: asociaciones políticas; participación ciudadana; organización y geografía electoral; capacitación electoral y educación cívica; fiscalización y normatividad y transparencia;

e) Que la junta administrativa es el órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral, así como de supervisar la administración de sus recursos financieros, humanos y materiales;

f) Que son órganos con autonomía técnica y de gestión: la contraloría general y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; y que se entiende por autonomía técnica y de gestión, la facultad para realizar sus actividades sin injerencia de algún servidor público del Instituto Electoral o representante de los partidos políticos o grupos parlamentarios y sin presión para resolver en un determinado sentido;

g) La Contraloría General es el órgano de control interno del instituto, que tiene a su cargo fiscalizar el manejo, custodia y empleo de los recursos del organismo e instruir los procedimientos administrativos y, en su caso, determinar sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades; y

h) Que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización es el órgano técnico que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las asociaciones políticas, se aplique conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, el código impugnado y la normatividad aplicable.

Ahora bien, se analizarán en primer término, aquellas disposiciones del código impugnado de las que se aduce atentan contra la autonomía de la Contraloría General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por lo que hace al artículo 35, fracciones IX y XXXVIII, que contempla las atribuciones del consejo general y, concretamente, le atribuye la facultad de ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del instituto, así como la de aprobar el programa anual de auditoría que presente el contralor general, debe decirse que son atribuciones que de ningún modo afectan la autonomía técnica y de gestión de la Contraloría General, pues, como se apuntó, la autonomía técnica y de gestión se entiende como la facultad de realizar o ejercer sus atribuciones sin injerencia alguna; y si bien, las fracciones cuestionadas facultan al consejo general para ordenar la práctica de auditorías y para aprobar el programa anual de auditoría, ello se explica porque el consejo general es, en términos del artículo 25 del propio código, el órgano superior de dirección del instituto y, como tal, es a quien corresponde la toma de las decisiones que atañen a todo el funcionamiento de dicho instituto, lo que explica el otorgamiento de esas atribuciones, sin que su ejercicio signifique que incida o trastoque la autonomía con la que la Contraloría General debe desempeñar las atribuciones que le confiere el artículo 86 del propio código.

Además, las atribuciones conferidas al consejo general, que en opinión del partido político son inconstitucionales, consisten, como se vio en un

primer caso, en ordenar la realización de auditorías, que no es lo mismo que practicarlas y la de aprobar el programa anual de auditoría, que tampoco significa la práctica de auditorías, lo que viene a confirmar lo infundado del argumento, toda vez que las facultades cuestionadas no se traducen en que el consejo general, practique o asuma las facultades que en materia de auditoría corresponde realizar a la Contraloría General, ni mucho menos que ello represente intervención alguna en el desahogo de las atribuciones de la Contraloría General.

Relacionado con lo anterior debe decirse que tampoco resulta inconstitucional lo dispuesto en el artículo 86, fracciones I y II, del código combatido, pues si bien en la fracción I se dice que la contraloría tiene como atribución elaborar y remitir a la junta administrativa el programa interno de auditoría, debe entenderse que ello obedece a que la junta administrativa, con apoyo en el artículo 64 del mismo código, tiene como atribución la de recibir el programa referido, pero para su incorporación al programa operativo anual, lo que significa que la disposición combatida simplemente hace referencia a la forma en la que las unidades correspondientes guardarán la comunicación debida para el desarrollo de sus funciones; además, esta Suprema Corte subraya que la remisión del programa interno de auditoría sólo es para su incorporación en el programa operativo anual, sin que el término incorporar signifique que la junta administrativa lo elabore; por ende, esa disposición no atenta contra la autonomía técnica y de gestión que la ley otorga a la Contraloría General.

Asimismo, la atribución de la Contraloría General para aplicar el programa interno de auditoría en los términos aprobados por el consejo general, según se describe en la fracción II del artículo 86 impugnado, es una regla que tiene lógica con lo dispuesto en el diverso 35, fracción XXVIII, que ya se analizó, pues la aprobación del programa de auditoría a cargo del consejo general se explica por la circunstancia de que dicho consejo es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal, lo que no se traduce en la circunstancia de que la junta administrativa o el consejo general intervengan en forma directa en la realización de las actividades que realiza la Contraloría General, en virtud de que esas atribuciones sólo corresponden al método o a la lógica organizacional del instituto.

Como consecuencia de lo anterior, la atribución contenida en la fracción III del artículo 64 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, tampoco resulta inconstitucional, pues como ya se describió, ese artículo alude a las atribuciones de la junta administrativa, la que si bien recibe de la Contraloría General el proyecto de programa interno

de auditoría, ello sólo tiene como fin su incorporación al proyecto del programa operativo anual.

Por lo que hace a la supuesta violación a la autonomía de Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, porque el código en su artículo 43, fracciones V y VI, contempla como Comisiones Permanentes del Consejo General, la de Fiscalización y la de Normatividad y Transparencia, debe decirse que tampoco asiste la razón al partido político actor.

En efecto, de la lectura a los diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que se han transcrito, se desprende que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal es el órgano superior de dirección de ese organismo y dentro de la organización de éste, se contemplan en los artículos 36, 37 y 42 del código, las llamadas "comisiones", que son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta, las que a su vez pueden tener el carácter de permanentes y provisionales; que se integrarán por el consejero presidente y dos consejeros electorales con derecho a voz y voto; y que también estarán integradas por los representantes de los partidos políticos, con derecho a voz, con excepción de las Comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización; además de que las comisiones permanentes tienen como facultades, según su competencia, supervisar el cumplimiento de los programas generales y ejecución de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho instituto, así como vigilar la realización de las tareas específicas que determine el consejo general.

De donde se desprende que la existencia de las dos Comisiones Permanentes que en opinión del partido político actor atentan contra la autonomía de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, constituye una argumentación carente de razón, toda vez que la existencia de esas comisiones obedece al sistema organizacional del instituto, esto es, a la forma en que el legislador consideró que debe estructurarse a fin de cumplir con la función estatal que le es propia, a saber, la de organizar las elecciones locales; de ahí que si la existencia de esas comisiones sólo obedece al sistema de organización que decidió el legislador, ello no se traduce en una violación a la autonomía de esa unidad, lo que se explica porque esas comisiones solamente supervisan el cumplimiento de los programas generales y la ejecución de los proyectos de los órganos ejecutivos y técnicos y, en general, vigilan la realización de las tareas determinadas por el órgano superior de dirección.

Incluso, la labor de supervisión que desempeña la Comisión de Fiscalización claramente se aprecia de la lectura al artículo 48 que prevé sus

atribuciones, las que no se traducen en que ésta se sustituya o arrogue atribuciones que el código otorgue a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; y tampoco existe transgresión alguna por lo que hace a las atribuciones que la Comisión de Normatividad y Transparencia tiene, según se lee del diverso 49 del mismo código; a fin de ilustrar lo anterior, resulta conveniente transcribir las disposiciones referidas, las cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 48. Son atribuciones de la comisión de fiscalización:

"I. Emitir opinión respecto de los proyectos de normatividad que elabore la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización respecto del registro de ingresos y egresos de las asociaciones políticas, la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, los informes que éstas deben presentar ante el Instituto Electoral, las reglas para su revisión y dictamen, así como el procedimiento relativo a la liquidación de su patrimonio y en general aquella que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos;

"II. Supervisar los resultados finales del programa de fiscalización instrumentado por la Unidad Técnica Especializada en Fiscalización;

"III. Supervisar que los recursos del financiamiento que ejerzan las asociaciones políticas se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en este código;

"IV. Supervisar los resultados finales de los informes que las asociaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales, así como de los recursos utilizados en las campañas y procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos, según corresponda;

"V. Supervisar los resultados finales de auditorías especiales de las asociaciones políticas, en los términos de los acuerdos del Consejo General;

"VI. Emitir opinión respecto de los proyectos de dictamen y resolución que formule la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización sobre los informes presentados por las asociaciones políticas acerca del origen y destino de los recursos utilizados anualmente y los empleados en las campañas y procesos de selección interna de candidatos, según corresponda;

"VII. Supervisar los resultados del proceso de liquidación de los bienes de las asociaciones políticas y emitir opinión respecto del dictamen que presente la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización;

"VIII. Informar al consejo general de las presuntas irregularidades en que hubiesen incurrido las asociaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos así como, por el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, a efecto de iniciar el procedimiento correspondiente; y

"IX. Las demás que le confiera este código."

"Artículo 49. Son atribuciones de la Comisión de Normatividad y Transparencia:

"I. Proponer al consejo general y con base en la propuesta que formule la Unidad Técnica de Asuntos Jurídicos, los proyectos de:

"a) Reglamento Interior del Instituto Electoral;

"b) Reglamento de sesiones del consejo general, comisiones, comités y consejos distritales;

"c) Reglamento de integración y funcionamiento de los consejos distritales;

"d) Reglamento para el trámite y sustanciación de quejas y procedimientos de investigación;

"e) Reglamento del Instituto Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

"II. Proponer al consejo general y con base en la propuesta que formule la Unidad del Centro de Formación y Desarrollo, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral;

"III. Proponer al consejo general y con base en la propuesta que formule la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, previa opinión de la comisión de fiscalización, los proyectos de normatividad relativa al registro de ingresos y egresos de las asociaciones políticas, la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, los informes que éstas deben presentar ante el Instituto Electoral, las reglas para su revisión y dictamen, así como el procedimiento relativo a la liquidación de su patrimonio;

"IV. Proponer al consejo general, la normatividad que mandata la legislación local en materia de protección de datos personales y archivos;

"V. Proponer al consejo general lineamientos sobre el acceso a la información pública de las asociaciones políticas;

"VI. Opinar sobre los proyectos de informes que en materia de transparencia y acceso a la información se presenten al Consejo General; y

"VII. Las demás que disponga este código."

El análisis de esas disposiciones demuestra que las atribuciones que el código otorga a las comisiones mencionadas, no implica que con ellas se limiten los actos propios de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización o que esa unidad esté subordinada a las primeras.

Siguiendo con la misma razón que se expone, tampoco resulta inconstitucional el artículo 37, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual prevé que las comisiones contarán con un secretario técnico sólo con derecho a voz, designado por los integrantes de la comisión a propuesta de su presidente y que tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, supuesto legal que, como se anunció, tampoco resulta inconstitucional, pues el hecho de que se ordene que los órganos técnicos brindarán apoyo y colaboración a las comisiones, de ningún modo se traduce en subordinación alguna de la contraloría o de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización hacia las comisiones referidas, en virtud de que los términos utilizados por el legislador son de apoyo y de colaboración, lo que no significa sujeción o sometimiento jerárquico alguno; y tampoco implica que las comisiones interfieran en el ejercicio propio de las atribuciones que corresponden a los órganos con autonomía técnica y de gestión.

Incluso, el segundo párrafo del artículo 37 del código combatido puede leerse de otra manera, esto es, cuando la norma alude al apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto hacia las comisiones, no necesariamente se está refiriendo a los órganos con autonomía técnica y de gestión, esto es, a la Contraloría General y a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, toda vez que el artículo 21, fracción V, del código que se analiza, alude a los órganos técnicos entendidos como unidades técnicas, las que distingue de los órganos con autonomía técnica y de gestión que se encuentran referidos en la fracción IV del mismo artículo 21; de ahí que la argumentación del partido político actor sea infundada, ya que el artículo 37, segundo párrafo, no está aludiendo a la Contraloría o a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, sino a las unidades técnicas; y si se entendiera que el término órganos técnicos incluye a los órganos con autonomía

técnica y de gestión, ello no atenta contra la autonomía de éstos, pues simplemente se prevé la posibilidad de que apoyen y colaboren con las comisiones.

Por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 90, fracciones I y X, del código impugnado, debe decirse que la argumentación que se plantea también es infundada, toda vez que el artículo 90 regula las atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización y, concretamente, las fracciones de las que se duele el partido político establecen que le corresponde elaborar y remitir a la junta administrativa, previa opinión de la Comisión de Fiscalización, el proyecto de programa de fiscalización, para los efectos de planeación general; así como instrumentar las auditorías a las finanzas de las asociaciones políticas que acuerde el consejo general, supuestos en los que tampoco existe inobservancia a la autonomía propia de esa unidad, pues debe entenderse que los supuestos cuestionados atienden a la forma en la que se encuentra estructurado el instituto, así como a la forma en que el legislador decidió distribuir las atribuciones que corresponden a sus unidades administrativas.

Pero, fundamentalmente, el motivo por el cual no le asiste la razón al partido político actor radica en que la fracción I del artículo 90 ordena la remisión a la junta administrativa del programa de fiscalización, para efectos de planeación general, de donde no se advierte intervención alguna de la junta administrativa en su realización; y por lo que hace a que este proyecto de programa cuente con la opinión previa de la comisión de fiscalización, debe decirse, en primer término, que ese supuesto no es inconstitucional, porque la opinión no es vinculante; es decir, es sencillamente una opinión, la expresión de un parecer que, como tal, puede o no tomarse en consideración, sin que se advierta la existencia de regla alguna que obligue a observar el contenido de la opinión, de donde se confirma que se trata de una opinión no vinculante e, incluso, su existencia, no podría tener el alcance de corregir lo dicho por la unidad técnica.

Asimismo, el supuesto legal impugnado guarda lógica con las facultades que el legislador otorgó a las comisiones permanentes que, como ya se indicó, supervisan el cumplimiento de los programas generales y ejecución de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos del instituto, y vigilan la realización de las tareas del órgano superior de dirección, esto es, del consejo general; de ahí que si se trata de una opinión previa y no vinculante de una comisión que apoya al órgano superior de dirección, se puede concluir que también estamos ante una norma que simplemente organiza las laborales del instituto, pero que no implica una injerencia en el ejercicio de las atribuciones que con autonomía técnica y de gestión debe realizar la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Y lo mismo ocurre con lo dispuesto en la fracción X del artículo 90 que alude a la instrumentación de las auditorías a las finanzas de las asociaciones políticas que acuerde el consejo general, ya que esta atribución se debe leer en forma conjunta con las diversas disposiciones que se refieren al consejo general que, como órgano superior de dirección, corresponde la toma de las decisiones tendentes a lograr el objetivo principal del Instituto Electoral, esto es, la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana, por lo que la lectura lógica y sistemática de las disposiciones a que se ha hecho referencia explica que esa serie de atribuciones no atenten con la autonomía con la que debe realizar sus actividades la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

En relación con la inconstitucionalidad del artículo 268, fracción VI, inciso g), último párrafo, del código cuestionado, debe decirse que la argumentación respectiva es infundada; lo anterior es así porque esa disposición establece las reglas del procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas y, concretamente, el párrafo combatido prevé que el dictamen y el proyecto de resolución que elabore la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización serán remitidos a la comisión de fiscalización para su opinión y posterior consideración ante el consejo general, lo que no resulta inconstitucional, porque atento a la naturaleza de las comisiones permanentes, la comisión de fiscalización sólo emite una opinión que, como se explicó párrafos arriba, es un parecer no vinculante, por ende, la existencia de ese supuesto no se traduce en una sustitución de las atribuciones que corresponden a la unidad, ni significa que sea la comisión la que elabore el dictamen y proyecto de resolución; además de que su remisión al consejo general obedece a que éste es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por último, también resulta infundado el argumento contenido en la parte final del tercer concepto de invalidez, en el que se aduce que la fracción XV del artículo 90 del código cuestionado es inconstitucional, porque atribuye a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, facultades propias de la autoridad federal.

Ahora bien, recordemos que el artículo 90, fracción XV, del código combatido establece que son atribuciones de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, la de solicitar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, instituciones financieras y todas las personas físicas y morales, la información que se encuentre en su poder y sea necesaria para comprobar el cumplimiento y la veracidad de los informes que presenten las asociaciones políticas y "realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal".

También es importante tener presente que el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal, establece que:

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio consejo a propuesta del consejero presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el consejo general. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

"El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior."

Destaca de la Norma Constitucional que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral; que en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal; y que será el conducto para que las autoridades competentes, en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas, puedan superar la limitación de los secretos referidos.

El análisis de la última parte de la fracción XV del artículo 90 del código impugnado puede tener dos lecturas; la primera, esto es, la propuesta por el partido político actor en el sentido de que esa disposición prevé facultades de fiscalización que son propias del órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en virtud de que indica que puede realizar las acciones necesarias en los casos en que se solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal, lo que leído en forma aislada podría conducirnos a entender que expresamente faculta a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización para solicitar a las instituciones financieras y administrativas correspondientes el levantamiento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Sin embargo, esa disposición tiene una segunda lectura, una relacionada con lo ordenado en el artículo 270 del mismo Código Electoral, que contiene la facultad de la comisión de fiscalización para solicitar a las autoridades electorales federales la realización de diligencias que tengan por objeto superar las limitaciones en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal.

El artículo 270, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, es del tenor siguiente:

"Artículo 270. La comisión de fiscalización, para el adecuado ejercicio de sus facultades, podrá solicitar a las autoridades electorales federales la realización de diligencias que tengan por objeto superar las limitaciones en materia de secreto bancario, fiduciario y fiscal cuando por la naturaleza de la información que se derive de la revisión de los informes de los partidos y agrupaciones políticas así lo amerite.

"Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el párrafo anterior, se atenderá a las siguientes reglas:

"I. La comisión de fiscalización deberá acordar la solicitud para la realización de diligencias a las autoridades electorales federales;

"II. La solicitud deberá mencionar el objeto, los documentos o movimientos materia de la indagatoria y partido político involucrado; y

"III. Asimismo se deberá especificar si se trata de salvar un obstáculo en materia de secreto bancario, fiduciario o fiscal según corresponda.

"El presidente del Instituto Electoral podrá firmar convenios de apoyo y colaboración con el Instituto Federal Electoral para el intercambio de información en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que no se encuentre comprendida en los incisos anteriores."

El contenido del artículo 270 demuestra que la facultad establecida en la fracción XV del artículo 90 del código que se analiza, no significa que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización solicite en forma directa el levantamiento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, pues como lo ordena el artículo 41 constitucional, para salvar ese obstáculo necesariamente debe hacerlo por conducto del órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mandato constitucional que fue respetado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, toda vez que el artículo 270 del código establece las reglas para elevar la solicitud a ese instituto, lo que se lleva a cabo a través de la comisión de fiscalización, a fin de superar las limitaciones que implican esos secretos, de donde es claro que la lectura relacionada del artículo 90, fracción XV, del código con el diverso 270, confirma que la atribución conferida a la unidad técnica no la ejerce en forma directa, sino que para ello se prevé norma expresa ordinaria que la obliga a que el conducto sea la autoridad federal electoral.

Aún más, de la lectura al último párrafo del artículo 124 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se desprende regla expresa en el sentido de que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, y que en el cumplimiento de sus atribuciones podrá dirigirse al órgano técnico previsto en la base V del artículo 41 de la Constitución Federal, a fin de superar las limitaciones impuestas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, es decir, al Instituto Federal Electoral.

A fin de ilustrar lo anterior, se transcribe a continuación, esa disposición:

"Artículo 124. El Instituto Electoral del Distrito Federal será autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño; sus decisiones serán tomadas de manera colegiada, procurando la generación de consensos para el fortalecimiento de su vida institucional. Contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

"El consejo general será su órgano superior de dirección y se integrará por siete consejeros electorales, uno de los cuales será su presidente, todos ellos tendrán derecho de voz y voto. También serán integrantes del consejo general, con voz pero sin voto, los representantes de los partidos políticos y un integrante de cada grupo parlamentario con representación en la Asamblea Legislativa que serán aprobados por su comisión de gobierno. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como los lineamientos generales para elaborar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral que una vez aprobado por el consejo general, regirá las relaciones del Instituto con sus trabajadores. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo de una Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, órgano técnico del Consejo General del Instituto Electoral, dotado de autonomía de gestión. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el consejo general. En el cumplimiento de sus atribuciones la unidad técnica podrá dirigirse al órgano técnico contemplado en la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de superar las limitaciones impuestas por los secretos bancario, fiduciario y fiscal."

Esa norma sirve para subrayar que, contrariamente a lo que aduce el partido político actor, la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, no tiene facultades para solicitar en forma directa el levantamiento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, pues como lo ordena el artículo 41 constitucional, para ello debe acudir al órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por ende, la frase: "realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal", se entiende como acudir a la autoridad federal electoral para que sea ella la que supere la limitación de esos secretos, tomando en cuenta que la Constitución Federal expresamente establece que el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral es el único que no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

De acuerdo con lo razonado, se concluye que son infundados los argumentos contenidos en el tercer concepto de invalidez de la demanda de acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

NOVENO.—**Restricciones para contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet para las precampañas.** En el cuarto concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad del artículo 231, fracciones VII y X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, pues se aduce que excede las restricciones previstas en el diverso 41, apartados A y B, de la Constitución Federal en lo relativo a las restricciones constitucionales y legales que se imponen a esos entes políticos para contratar publicidad, pues incluye, entre los medios sujetos a restricción de uso y contratación por parte de los partidos políticos y precandidatos a cargos de elección popular, a la "prensa, teléfono e internet"; y que lo mismo ocurre con la fracción X, en cuanto establece restricciones a la libertad de expresión de partidos y precandidatos, que solamente están sometidas a las impuestas en el primer párrafo del apartado C del artículo 41 y a las que deriven de lo dispuesto en el artículo 6o. de la propia Constitución; esto es, la Constitución sólo limita el ejercicio de la libertad de expresión cuando se denigra a las instituciones o a los partidos políticos o se calumnia a las personas; sin embargo, la disposición impugnada en su fracción X alude a la utilización de expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público.

El artículo 231, fracciones VII y X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, es del tenor siguiente:

"Artículo 231. El consejo general, a través del consejero presidente, una vez recibido el informe respecto a los avisos que presenten los partidos políticos sobre sus procesos de precampaña, les hará saber las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, a fin de que las hagan del conocimiento de sus precandidatos.

"Dichas restricciones son las siguientes:

"...

"VII. Contratar publicidad en los medios de comunicación social, es decir, en televisión, radio, prensa, teléfono e Internet para las precampañas, por sí o por interpósita persona;

"...

"X. Utilizar expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público."

La norma cuestionada establece que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en los procesos de precampaña hará saber a los partidos políticos las restricciones a que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, y dentro de esas restricciones está la de contratar publicidad en los medios de comunicación social, es decir, en televisión, radio, prensa, teléfono e Internet por sí o por interpósita persona; así como utilizar expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público.

Por su parte, los artículos 6o., primer párrafo, 7o., primer párrafo, y 41, apartados A, B y C, de la Constitución Federal indican lo siguiente:

"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, los derechos de tercero, 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 escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. 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 límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. …"

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"…

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

"b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en

forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

"f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

"Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. ..."

Esas disposiciones constitucionales prevén, respectivamente, 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 los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; que ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, la que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública; y que el Instituto Federal Electoral será la única autoridad facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión; que para fines electorales, en las entidades federativas, ese instituto administrará los tiempos que correspondan al Estado

en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate; y que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

En relación con la violación a lo dispuesto en el apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que la regla ahí contenida resulta aplicable tanto a partidos políticos nacionales como locales, por lo que rige en elecciones federales y locales y, por ende, es una Norma constitucional que debe ser observada por las Legislaturas Locales.

En efecto, el primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y, posteriormente, en tres apartados fija distintos lineamientos para el uso del tiempo de radio y televisión para cuestiones electorales; la forma en que el Instituto Federal Electoral administrará esos tiempos y las características de la propaganda política o electoral, de donde podría entenderse que lo dispuesto en esa fracción y sus tres apartados sólo es aplicable a partidos políticos nacionales, porque el primer párrafo con el que inicia la fracción de que se trata sólo alude a esos institutos y porque el diverso 116, fracción IV, constitucional no remite expresamente al referido apartado C; empero, esa Norma Constitucional no puede ser interpretada en forma literal, sino que su carácter de Norma Constitucional obliga a este Pleno a desentrañar su sentido realizando una interpretación teleológica y sistemática que privilegie los valores o instituciones que quiso salvaguardar el Poder Reformador.

Así, para desentrañar el sentido de la norma se debe tener presente el contenido de los dictámenes que formaron parte del proceso de reforma constitucional que culminó con el decreto publicado en Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete; documentos que son del tenor literal siguiente:

Dictamen de la Cámara de Senadores

"Senadores
"Dictamen
"México, D.F., a 12 de septiembre de 2007.

"De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, el que

contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

"Honorable asamblea

"...

"Establecido lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 56, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos emiten el presente dictamen con proyecto de decreto, al tenor de los siguientes:

"...

"La iniciativa bajo dictamen propone adicionar una nueva base III al artículo 41 constitucional para establecer que en la ley secundaria se reglamenten los derechos de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

"Al respecto, las Comisiones Unidas plantean las siguientes consideraciones:

"En primer lugar creemos necesario otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introduzcan en la ley respecto a esta crucial materia. Es por ello que se adopta la decisión de plasmar esos fundamentos en la nueva base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

"En segundo lugar, pasan a razonar las motivaciones que llevan, a las cuatro Comisiones Dictaminadoras, unidas conforme al turno dictado por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso, a proponer al Congreso de la Unión, y por su conducto al Constituyente Permanente, un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, bajo las siguientes consideraciones:

"1. Hace varios años que las sociedades y naciones de todo el orbe están inmersas en la revolución provocada por el desarrollo científico y tecnológico que hace posible la comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos, entre los cuales el internet constituye un cambio de dimensión histórica;

"2. Las sociedades y naciones del siglo XXI han quedado enmarcadas en el proceso de globalización de los flujos de información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los Estados; esa nueva realidad, que apenas empezamos a conocer, abre retos inéditos para la preservación de la democracia y la soberanía de los pueblos de cada nación. No es exagerado afirmar que los sistemas político-constitucionales que cada Estado se ha dado en uso de su derecho a la autodeterminación, en los marcos del derecho internacional, viven un enorme desafío;

"3. En todas las naciones con sistema democrático se registra, hace por lo menos tres lustros, la tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos –primero las plazas públicas, luego los medios impresos– hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión;

"4. La nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, conciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores;

"5. Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional;

"6. En México, gracias a la reforma electoral de 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, el instrumento para propiciar ese cambio fue el nuevo modelo de financiamiento público a los partidos y sus campañas, cuyo punto de partida es la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público por sobre el privado;

"7. Sin embargo, desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia;

"8. A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;

"9. Tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los Municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal;

"10. Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

"En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

"Ése es el reclamo de la sociedad, esta es la respuesta del Congreso de la Unión que esperamos será compartida a plenitud por las Legislaturas de los Estados, parte integrante del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

"I. La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

"II. El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

"III. La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

"IV. La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;

"V. En congruencia con la decisión adoptada en relación al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos;

"VI. En el apartado B de la misma base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el apartado A de la citada nueva base III;

"VII. Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;

"VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

"IX. También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

"X. Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

"Se trata de la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.

"Junto con las nuevas reglas en materia de financiamiento de partidos, regulación de precampañas, duración de campañas y las normas para asegurar la no injerencia de terceros y la imparcialidad de los servidores públicos, las Normas Constitucionales en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos constituyen el fundamento que dará pie a una profunda transformación democrática de nuestro sistema electoral y darán lugar a un nuevo Instituto Federal Electoral, más fuerte, más autónomo, más capaz de ejercer a plenitud las facultades y atribuciones que ya tenía y las que, con esta reforma, habrá de tener. …"

Dictamen de la Cámara de la Cámara de Diputados

"Diputados
"Dictamen
"México, D.F., a 13 de septiembre de 2007.
"Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85,

99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Honorable Asamblea:

"A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue turnada la minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Estas Comisiones Unidas, con fundamento en los artículos 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 39, 45 numeral 6, incisos e) y f) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 57, 60, 63, 65, 87, 88, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y habiendo analizado el contenido de la minuta de referencia, sometemos a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados el presente:

"Dictamen

"...

"En una nueva base III del artículo 41 quedan establecidas las Normas Constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

"La medida más importante es la prohibición total a los partidos políticos para adquirir, en cualquier modalidad, tiempo en radio y televisión. En consecuencia de lo anterior, los partidos accederán a dichos medios solamente a través del tiempo de que el Estado dispone en ellos por concepto de los derechos e impuestos establecidos en las leyes. Se trata de un cambio de uso de esos tiempos, no de crear nuevos derechos o impuestos a cargo de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión. Ese nuevo uso comprenderá los periodos de precampaña y campaña en elecciones federales, es decir cada tres años.

"Se establecen las normas para la asignación del tiempo de radio y televisión al Instituto Federal Electoral para que éste, en su nueva calidad de autoridad nacional única para tales fines, administre esos tiempos, tanto

para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales, como para atender el derecho de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión.

"Se trata de un nuevo modelo nacional de comunicación, que por tanto comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas. Los primeros en el apartado A de la base en comento, los segundos en el apartado B.

"Por otra parte, se eleva a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Dicha prohibición ya existe en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta.

"Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

"En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, se eleva también a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o a calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos, y solamente a ellos.

"Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia Norma Constitucional.

"...

"Nuestro sistema electoral (sic) mostrado enormes fortalezas, también limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió, o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida nos está planteando.

"De esos retos, ninguno (sic) tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.

"Las campañas electorales han derivado en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados 'spots' de corta duración, en (sic) que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.

"Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrantes (sic) del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo.

"Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles –para la democracia– campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no sólo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática.

"La reforma constitucional, y en su oportunidad la de las leyes secundarias, no pretende ni pretenderá, en forma alguna, limitar o restringir la libertad de expresión. Ese derecho fundamental queda plena y totalmente salvaguardado en los nuevos textos que se proponen para los artículos constitucionales materia de la minuta bajo dictamen.

"Nadie que haga uso de su libertad de expresión con respeto a la verdad, a la objetividad, puede sostener que la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión es violatoria de la libertad de expresión de los ciudadanos. Menos aún cuando el derecho de los partidos políticos, y a través de ellos de sus candidatos a cargos de elección popular, tendrán asegurado el uso de dichos medios a través del tiempo del que (sic) Estado ya dispone.

"Prohibir a quienes cuentan con el poder económico para hacerlo, comprar tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no es limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la mercantilización de la política prosiga bajo el ilegal e ilegítimo aliento del poder del dinero.

"Los diputados y diputadas que integramos las Comisiones Unidas responsables del presente dictamen manifestamos a la sociedad nuestro firme y permanente compromiso con la libertad de expresión, con su ejercicio pleno e irrestricto por parte de los comunicadores de todos los medios de comunicación social y de los ciudadanos, sin importar su preferencia política o partidista.

"La libertad de expresión tiene límites precisos, que señala nuestra Constitución en su artículo 6o.; esa libertad no es sinónimo de denigración o calumnia, tales conductas no forman parte de la libertad de expresión, sino que la agravian al abusar de ella. Pero es necesario precisar que las limitaciones que se introducen en el artículo 41 constitucional no están referidas a los ciudadanos ni a los comunicadores o periodistas, sino a los partidos políticos, son ellos los sujetos de la prohibición de utilizar expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.

"La reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión. No les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que deben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la nación. Lo que propone esta reforma es un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durantes (sic) las campañas electorales, es decir durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos.

"Ni confiscación ni expropiación. Cambio de uso con un propósito del más alto sentido democrático y la más alta importancia para el presente y futuro del sistema electoral mexicano.

"Por lo anteriormente expuesto y motivado, para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que sea aprobado por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de

Gobernación de la LX Legislatura, sometemos a la consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente: ..."

De la transcripción que antecede se desprende que el Poder Reformador expuso diversos motivos para establecer un nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad; y de ellos destaca, para el caso, la preocupación en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en radio y televisión, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, y que tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los Municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal; por lo que se decidió elevar a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas.

De donde se desprende como primera razón para considerar que el apartado C de la fracción III del artículo 41 constitucional es aplicable tanto a partidos políticos nacionales como locales y, por ende, rige en procesos federales y locales, la consistente en que no se advierte expresión alguna del Poder Reformador en el sentido de que esa regla sea aplicable sólo a partidos políticos nacionales, pues al referirse a ese supuesto aludió en general a los "partidos políticos", pero aún más, enfatizó que el uso de la campaña negativa o de ataque se reproduce en forma exacerbada en las campañas estatales para gobernador y en los Municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal; por ello, no queda lugar a duda sobre la interpretación que subraya este Tribunal Pleno, es decir, que el referido apartado C es aplicable para partidos políticos nacionales y locales.

Incluso, la interpretación que se da a esa Norma Constitucional se sustenta en una segunda razón, y es la relativa al principio de equidad que rige en materia electoral, que tiene por objeto garantizar condiciones que propicien la participación de los partidos políticos en los procesos electorales en igualdad de condiciones, lo que supone que se les otorgue un mismo trato, a fin de evitar desventajas que rompan esa igualdad; de ahí que con base en ese principio resulte inadmisible estimar que la restricción del artículo 41 constitucional, sea aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos nacionales, por más que de la literalidad del texto surgiera esa situación, porque uno de los principios del derecho electoral es el respeto a la igualdad en la contienda política, máxime que en nuestro régimen, en una elección

local concurren partidos políticos nacionales y locales, por lo que no podría existir una regla de trato diferente en el régimen de propaganda política o electoral.

En consecuencia, de una interpretación teleológica y sistemática a lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal, se desprende que la restricción ahí contenida es aplicable tanto a partidos políticos nacionales como locales, pues limitarnos a interpretar esa disposición en forma literal implicaría ignorar el objetivo que orientó al Poder Reformador para incluir la restricción de que se trata, consistente en que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; y se propiciarían condiciones de inequidad entre los partidos políticos.

Así, la interpretación que antecede atiende al sentido del mandato constitucional de que se trata, privilegiando los valores e instituciones que quiso salvaguardar el Poder Revisor; lo que encuentra sustento en las tesis de este Tribunal Pleno que a continuación se reproducen:

"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.—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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, página 25, registro 175912).

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.—El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al código político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, tesis P. XXVIII/98, página 117, registro 196537).

Asimismo, en el concepto de invalidez se plantea violación a la libertad de expresión y de propaganda de los partidos políticos, es necesario hacer referencia a las consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2008, en sesión de cuatro de marzo de dos mil ocho, pues se refieren al régimen que en materia de propaganda electoral y medios de comunicación prevé la Constitución Federal a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete; así, en el considerando sexto de esa ejecutoria titulado: "El nuevo modelo de comunicación social de los partidos políticos con la sociedad", se sostuvo lo siguiente:

"De la lectura de los antecedentes del proceso legislativo que dio lugar a la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, se obtiene que las motivaciones que dieron lugar a establecer un nuevo modelo de comunicación social de los partidos políticos con la sociedad obedeció, entre otros motivos, a lo siguiente.

"Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al

propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

"Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero, un año después, se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

"Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los Municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

"En orden a disuadir esta tendencia antidemocrática el Poder Reformador de la Constitución Federal consideró adecuado introducir las siguientes diez modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

"2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a la Constitución y las leyes, el cual será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

"3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

"4. Elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva base III del artículo 41 constitucional, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación;

"5. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos;

"6. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas;

"7. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria;

"8. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

"9. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

"10. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

"De esta forma, el renovado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en seis bases –identificadas con los números romanos I al VI– las nuevas reglas a las que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país; y particularmente en la base III, a lo largo de sus cuatro apartados (A al D) fijó las normas aplicables para el uso por los partidos de los medios de comunicación social.

"En síntesis, la temática de dicha disposición constitucional quedó distribuida entre las siguientes bases de la siguiente manera:

"Base I. Partidos políticos.

"• Concepto.

"• Finalidad.

"• Integrantes.

"• Prohibiciones para su integración.

"• Requisitos para la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos.

"Base II. Recursos de los partidos.

"• Principio de equidad.

"• Financiamiento público y privado.

"• Sostenimiento de actividades ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas.

"• Fórmulas para la distribución del financiamiento público.

"• Límites a las erogaciones para los procesos internos de selección.

"• Aportaciones de simpatizantes.

"• Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos.

"• Procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro.

"Base III. Acceso de los partidos a los medios de comunicación social.

"Apartado A. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en radio y televisión, destinados a fines propios y de los partidos políticos nacionales:

"a) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de 48 minutos diarios de transmisión en radio y televisión desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral;

"b) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos –en su conjunto– disfruten de 1 minuto de propaganda de precampaña por cada hora de transmisión;

"c) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos disfruten, al menos, del 85% de los 48 minutos de transmisión asignados al Instituto Federal Electoral;

"d) Horario de programación en materia electoral comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas;

"e) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales entre los partidos políticos, y el restante 70%, de acuerdo a su fuerza electoral;

"f) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales aun a los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión;

"g) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de hasta el 12% de los tiempos oficiales, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, a efecto de distribuir el 50% de esos tiempos entre los partidos políticos nacionales;

"Prohibiciones a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal:

"• A los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"• A toda persona para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

"• A toda persona para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

"Apartado B. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en las entidades federativas, destinados a fines electorales:

"a) Tiempos oficiales disponibles en los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal;

"b) Tiempos oficiales disponibles para los procesos electorales locales con jornadas electorales no coincidentes con la federal;

"Discrecionalidad del Instituto Federal Electoral para cubrir tiempos oficiales faltantes tanto en elecciones federales como locales.

"Apartado C. Prohibición de la propaganda negativa.

"a) Abstención de expresiones denigrantes o calumniosas;

"b) Suspensión de toda propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo la relacionada con salud, protección civil y la de las propias autoridades electorales.

"Apartado D. Sanciones.

"• A cargo del Instituto Federal Electoral;

"• Impuestas mediante procedimientos expeditos;

"• Podrá ordenarse la cancelación inmediata de las transmisiones.

"Base IV. Plazos.

"• Para la selección y postulación de candidatos;

"• Para la duración de las elecciones federales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (90 días);

"• Para las elecciones solamente de diputados federales (60 días);

"• Para las precampañas (máximo de 2/3 partes de los plazo anteriores);

"• Sanciones.

"Base V. Naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral.

"Base VI. Sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

"Ahora, en lo que al caso interesa, el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, en síntesis, lo siguiente:

"• Apartado A. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para fines electorales, por lo que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral respectiva, quedarán a disposición de dicho instituto 48 minutos diarios de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, los cuales serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos, por cada hora de emisión de la señal, en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.

"• Durante sus precampañas, los partidos políticos nacionales dispondrán en conjunto de 1 minuto por cada hora de transmisión de la señal de cada estación de radio y canal de televisión; y durante las campañas, deberá destinarse, al menos, el 85% de aquellos 48 minutos disponibles diariamente en estaciones y canales.

"• El 30% de esos 48 minutos se distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria y el 70% en proporción a los resultados de la anterior elección de diputados federales.

"• En cualquier caso, a cada partido político nacional se asignará la parte correspondiente al 30% mencionado aunque no tenga representación en el Congreso de la Unión, es decir, aunque no hubiera alcanzado a colocar a alguno de sus candidatos a diputados en la elección previa.

"• Fuera de las precampañas y campañas electorales, el Instituto Federal Electoral dispondrá hasta del 12% del tiempo total que al Estado corresponda en radio y televisión, tiempo del cual el instituto distribuirá un 50%

entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria; la cantidad restante la utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.

"• Este otro tiempo extra se destinará por cada partido político nacional a un programa mensual de 5 minutos, y el restante, en mensajes con duración de 20 segundos cada uno, cuyas transmisiones se harán también entre las 6:00 y las 24:00 horas. En situaciones especiales el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"• Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda, en los mismos medios, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

"• Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

"• Las dos prohibiciones anteriores deberán ser cumplidas por los Estados y el Distrito Federal.

"• Apartado B. Para los fines electorales locales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en el territorio de la entidad de que se trate, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente y a lo que determine la legislación aplicable.

"• Cuando las jornadas comiciales estatales sean coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible para las elecciones federales, de manera que no se duplicará la distribución de los espacios en las transmisiones en radio y televisión entre los partidos políticos, sino que en una sola dotación quedarán comprendidos, para cada uno, los tiempos oficiales requeridos para la contienda de candidatos en cargos de representación nacional y estrictamente local.

"• Cuando las jornadas comiciales estatales no sean coincidentes con la federal, de todas formas la asignación de tiempos se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de la base III del artículo 41 constitucional.

"• La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de la base III del artículo 41 constitucional y lo que determine la legislación aplicable.

"• Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren los apartados A y B de la base III de artículo 41 constitucional fuese insuficiente, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

"Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la misma reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, estableció de manera concisa que las Constituciones, y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarían que 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 la propia Constitución, regla normativa esta última enmarcada dentro del postulado rector del sistema federal, instituido en el primer párrafo del mismo precepto constitucional, el cual establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la misma Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"Esto significa que para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las legislaturas estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales, cuya jornada comicial fuera o no coincidente la programada para las elecciones federales, de forma tal que con la remisión que a dicha base hizo el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, las Legislaturas Estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de la radio o televisión, cualquiera que fuera su modalidad, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral."

De la transcripción que antecede se desprende que esta Suprema Corte al analizar la reforma constitucional electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete, subrayó lo siguiente:

1. Que existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión.

2. Que es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque.

3. Que lo anterior explica que el Poder Reformador haya prohibido a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.

4. Que el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la misma reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, estableció de manera concisa que las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarían que 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 la propia Constitución.

5. Que lo descrito significa que para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las Legislaturas Estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada base III, conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales.

6. Finalmente, que el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal se entiende como un límite establecido directamente por el propio Poder Reformador para proteger los derechos de tercero, en particular, el respeto a la vida privada e, incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

Para completar este apartado, también es necesario destacar que este Alto Tribunal ha emitido jurisprudencia en el sentido de que es válido el desarrollo normativo, tanto federal como local, de la reforma constitucional en materia electoral, en la parte dirigida a la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre la libertad de expresión y los principios de equidad y certeza en dicha materia, por lo que es inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa respecto al contenido de la Ley Suprema.

La jurisprudencia indicada se reproduce a continuación:

"PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es válido el desarrollo normativo, tanto federal como local, de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en la parte dirigida a la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia, de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa con respecto al contenido de la Ley Suprema. Esto es, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el Texto Básico. En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones locales como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional indicada, es indudable que no transgreden lo establecido en la propia Constitución las normas locales que en la materia no se encuentren reflejadas y contenidas en ésta." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P./J. 61/2009, página 1451, registro 166863).

Precisado lo anterior, se considera que es infundado el argumento contenido en el cuarto concepto de invalidez respecto de la restricción prevista en la fracción X del artículo 231 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, ya que la limitación ahí contenida no atenta

contra la libertad de expresión que regula el artículo 6o. constitucional, ni contra el primer párrafo del apartado C de la fracción III del diverso 41.

La fracción X del artículo 231 del código impugnado establece como restricción a los partidos políticos en los procesos de precampaña, la de utilizar expresiones verbales o escritos contrarios a la moral que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público.

Por su parte, las normas que se estiman transgredidas, a saber, el artículo 6o., y el primer párrafo del apartado C de la fracción III, del 41 de la Constitución Federal, prevén que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; y que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Lo expuesto nos conduce a considerar que la fracción X del artículo 231 del código combatido no es inconstitucional, ya que la restricción que prevé en el sentido de utilizar expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público, es una medida adecuada entre la libertad de expresión y el principio de equidad que rige en materia electoral, porque si bien la Constitución Federal establece la prohibición de que en la propaganda política o electoral se utilicen expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las personas, ello no impide al legislador local establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral que tiendan a regular de una manera más completa las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, lo que significa que la regulación ordinaria será constitucional en la medida que incluya restricciones que sigan la lógica buscada por el Poder Reformador; como en el caso lo hizo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la disposición impugnada por el partido político actor, de la que se advierte que tiene como objetivo elevar el nivel en el debate político, evitando propaganda de ataque que, por su naturaleza, no contribuye a un sano desarrollo de las contiendas electorales.

Lo antedicho es así, en primer término, porque es inexacto que toda nueva regulación y desarrollo (federal y local) de la propaganda electoral sea –per se– inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa

respecto al contenido de la Constitución Federal, toda vez que una de las funciones principales de las constituciones y leyes locales se traduce, precisamente, en desarrollar y pormenorizar aquellos contenidos ordenados de manera sintética en la Norma Suprema, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el Texto Básico.

Lo que llevado al caso nos conduce a afirmar que tanto las Constituciones Locales como las leyes ordinarias se encuentran válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional mencionada; por lo que si en el caso la fracción X del artículo 231 impugnado, prohíbe la utilización de expresiones contrarias a la moral, que injurien a las autoridades, a los partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público, debe entenderse que simplemente está regulando de manera más completa lo ordenado en el artículo 41 constitucional, cuya esencia es la de prohibir el uso de propaganda electoral negativa, que por su contenido no contribuye al sano y respetuoso desarrollo de los procesos electorales y, por el contrario, de no existir reglas como la ahora impugnada, se estaría propiciando la existencia de situaciones que perturben la paz y el orden público.

Cabe apuntar que los partidos políticos como entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, tienen establecidos a su favor una serie de derechos que permiten la realización de ese fin, entre ellos, el de la libertad de expresión, el cual, si observamos lo dispuesto en los artículos 6o. y 41, fracción III, apartado C, de la Carta Magna, no es un derecho absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones que garantizan la vigencia y consolidación del sistema democrático el cual exige evitar toda situación que genere violencia o altere el orden público mediante la prohibición a los partidos políticos de la utilización de expresiones que denigren, calumnien, injurien, difamen y, en general, impliquen actitudes que sean contrarias a los principios constitucionales, que son la base del Estado de democrático de derecho que rige en nuestro país.

Por ende, la restricción contenida en la fracción X del artículo 231 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es valorada por esta Suprema Corte como una medida razonable, a la luz de la libertad de expresión, por lo que no transgrede lo establecido en la Constitución Federal.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, desarrolladas hasta este párrafo.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al fallar en sesión de veintiocho de octubre de dos mil ocho, las acciones de inconstitucionalidad 102/2008 y 103/2008, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En cambio, asiste la razón al partido político actor en cuanto aduce que la fracción VII del artículo 231 del código combatido, es violatorio del diverso 41, apartados A y B, de la Constitución Federal, toda vez que restringe la contratación de publicidad tratándose de precampañas respecto de los medios de comunicación social de prensa, teléfono e Internet, limitación que excede lo dispuesto en la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

En efecto, el artículo 41, apartados A y B, de la Constitución Federal limita la contratación de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como ordena que en ese rubro, las Legislaturas Estatales adecuen su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, lo que implica, en primer término, que la única restricción constitucional que existe al respecto, es en radio y televisión, por lo que cualquier otra restricción en diversos medios de comunicación carece de sustento constitucional.

En relación con lo anterior, es importante apuntar que de la revisión a las constancias que integran el proceso legislativo del que derivó el Código Electoral que se analiza, se desprende que el legislador no expresó razones o consideraciones para restringir el derecho de los partidos políticos para contratar propaganda en prensa, teléfono e Internet en sus procesos internos de precampaña, restricción que, desde luego, afecta el derecho a la libertad de expresión; de ahí que válidamente pueda decirse que la medida adoptada por el legislador ordinario carece de fundamento constitucional, ya que el Poder Reformador sólo fijo restricciones respecto de radio y televisión; de ahí que es claro que la norma combatida no atienda lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, pues si bien el ánimo de plasmar esa restricción pudiera tener como objetivo la de procurar la equidad entre los participantes en una precampaña electoral, ello no justifica restringir de manera absoluta la libertad de contratar propaganda en esos medios, sobre todo si se toma en cuenta que el Poder Reformador sólo restringió la contratación en radio y televisión.

También es importante subrayar que esta Suprema Corte ha reconocido que el derecho de los partidos políticos a difundir propaganda

electoral es susceptible de regularse y restringirse; ejemplo de ello es lo considerado al resolver las acciones de inconstitucionalidad 58/2008 y sus acumuladas, en sesión de veintisiete de mayo de dos mil ocho; en las que se reconoció la validez de los requisitos para realizar campañas en el interior de condominios, de la prohibición de utilizar material plástico en la elaboración de la propaganda impresa, y de la sujeción de las campañas a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido; sin embargo, las medidas que adopte el legislador local deben ante todo, observar lo ordenado en la Constitución Federal y, en su caso, ser idóneas y proporcionales al bien jurídico que se pretende proteger.

Lo que llevado al supuesto que nos ocupa conduce a este Tribunal Pleno a declarar la invalidez de la fracción VII del artículo 231 del código combatido, toda vez que el artículo 41, fracción III, apartados A y B, de la Constitución Federal, sólo restringe la contratación de publicidad en radio y televisión; empero, la norma cuestionada sin fundamento constitucional alguno restringe la contratación de publicidad en precampañas respecto de los medios de comunicación social de prensa, teléfono e Internet, limitación que, se insiste, excede lo dispuesto en la Constitución Federal; máxime que no se advierte cuál es la finalidad que se persigue con la restricción de difundir propaganda electoral en procesos de precampaña y en los medios de prensa, teléfono e Internet.

En síntesis, los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal no restringen la contratación de propaganda electoral en prensa, teléfono e Internet, de ahí que competa al legislador ordinario fijar las reglas que deberán observarse al respecto, orientadas al reconocimiento del derecho de los partidos políticos de contratar propaganda, a fin de lograr los objetivos que pretende como entidad de interés público, esto es, promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que el legislador deberá observar el derecho de la libertad de expresión; sin embargo, la libertad de configuración legislativa debe ser idónea, a fin de que los principios referidos sean respetados, lo que en el caso no se logra, ya que la restricción que establece la fracción VII del artículo 231 del código electoral cuestionado no tiene base constitucional y se trata de una prohibición general y absoluta al ejercicio del derecho de la libertad de emitir opiniones político electorales por vía de propaganda, de ahí que la medida cuestionada sea contraria al sistema constitucional electoral, el cual busca la equidad entre los participantes de un proceso electoral; empero, el respeto al principio de equidad no puede llegar al extremo de restringir de manera categórica la contratación de propaganda en otros medios de comunicación, a saber la prensa, el teléfono e Internet.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, desarrolladas después del párrafo al que se agrega al margen la nota anterior y hasta este párrafo.

En consecuencia, la fracción VII del artículo 231 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, transgrede los artículos 6o. y 41, apartados A y B, de la Constitución Federal, por lo que lo procedente es declarar su invalidez, en la porción normativa que restringe la contratación de publicidad para las precampañas en prensa, teléfono e Internet.

Las razones contenidas en el considerando décimo se aprobaron por mayoría de nueve votos.

DÉCIMO.—**Atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas para coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación.** En el quinto concepto de invalidez el partido político actor señala que la fracción VIII del artículo 44 del código impugnado transgrede el primer párrafo del apartado A del artículo 41 de la Constitución Federal, toda vez que establece como atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, la de coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales, cuando la Constitución otorga al Instituto Federal Electoral la calidad de autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en materia de radio y televisión, y que en ejercicio de esa facultad única, el Instituto Federal Electoral cuenta con un sistema nacional de monitoreo permanente de estaciones de radio y canales de televisión, que le permite verificar el cumplimiento de las normas legales y de los acuerdos que ha emitido al respecto; de ahí que sea inconstitucional que el legislador demandado pretenda establecer desde el código combatido una atribución reservada a la autoridad federal, es decir, otorgar a la autoridad electoral local una atribución que no le es propia, así sea con el carácter de "coadyuvante".

El artículo que se tilda de inconstitucional se reproduce a continuación:

"Artículo 44. Son atribuciones de la Comisión de Asociaciones Políticas:

"...

"VIII. Coadyuvar con la autoridad federal electoral, a solicitud de ésta, en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, registrando todas las manifestaciones de los Partidos Políticos y de sus

candidatos y precandidatos, solicitando para ello la información necesaria a los concesionarios de esos medios; …"

A su vez, el primer párrafo del apartado A del artículo 41 constitucional es del tenor siguiente:

"Artículo 41. …

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes: …"

La disposición impugnada prevé que es atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas la de coadyuvar con la autoridad federal electoral, a solicitud de ésta, en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, registrando todas las manifestaciones de los partidos políticos y de sus candidatos y precandidatos, solicitando la información necesaria a los concesionarios de esos medios.

Por su parte, la Constitución Federal indica que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

También es importante indicar que la Comisión de Asociaciones Políticas es una de las Comisiones Permanentes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, las que según se ha explicado en esta ejecutoria, tienen la facultad de supervisar el cumplimiento de los programas generales y ejecución de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos de ese instituto, así como vigilar la realización de las tareas específicas que haya determinado el consejo general, según se desprende de los artículos 42 y 44 del Código Electoral que se analiza.

De igual forma, es necesario citar la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que establece que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y en televisión, incluso, los relativos a las elecciones estatales; y que la facultad de administrar los tiempos oficiales en esos medios de comunicación significa, desde un punto de vista técnico, la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros

y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a esos medios.

La jurisprudencia mencionada se identifica con el número P./J. 100/2008, cuyos rubro, texto y datos de localización se reproducen a continuación:

"INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.—La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 593, registro 168899).

En virtud de que la disposición cuestionada alude a la atribución de "monitorear" los medios masivos de comunicación, es necesario definir qué actividades involucra el concepto monitoreo, para determinar si dichas actividades interfieren o no con la facultad de administración del Instituto Federal Electoral.

Así, el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española, define la palabra monitorear de la siguiente forma: "*A partir del sustantivo monitor (del ingl. Monitor 'dispositivo o pantalla de control'), se han creado en español los verbos monitorizar y monitorear, con el sentido de 'vigilar o seguir (algo) mediante un monitor' … En España se emplea sólo monitorizar, mientras que en América se usa casi exclusivamente monitorear, que ha adquirido incluso el sentido general de 'supervisar o controlar' … Derivados de los respectivos verbos son los sustantivos monitoreo y monitorización, con la misma distribución geográfica antes señalada*."

Por su parte en el Diccionario de Uso del Español de María Moliner, se encuentra el término monitorizar, entendido como: "*Controlar a alguien o algo a través de un monitor. Particularmente, a un enfermo en un centro sanitario para controlar sus constantes vitales. 2. Equipar algo con monitores*."

Y del mismo Diccionario de María Moliner el término monitor se entiende como: "*1 m. Persona que amonesta, corrige o avisa. Consejero. 2 n. Persona encargada de instruir a otras en determinadas actividades; como la que enseña un deporte o la que está al frente de una colonia infantil. 3 m. Cualquier aparato dotado de una pantalla que proporciona datos visuales o sonoros para controlar algo; por ejemplo, el de un ordenador, el de un sistema de televisión o el utilizado para vigilar la actividad cardiaca o cerebral de un enfermo* ..."

Sobre esa base, podemos decir que en materia electoral, este término se ha utilizado para indicar el registro y control o vigilancia de toda propaganda que los partidos políticos realicen en los medios de comunicación.

Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez que se analiza es infundado, ya que si bien la fracción VIII del artículo 44 del código impugnado otorga a la Comisión de Asociaciones Políticas la atribución de coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales del Distrito Federal, también lo es que esa atribución sólo la puede llevar a cabo en el supuesto de que el Instituto Federal Electoral le solicite ese apoyo, lo que significa que el legislador contempló esa atribución reconociendo que la autoridad federal electoral es la única facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión, lo que, desde luego, incluye la facultad de vigilar el cumplimiento de las reglas que en esa materia fijó el Poder Reformador; por ende, si no existe esa solicitud, la Comisión de Asociaciones Políticas no podrá ejercer por voluntad propia, esa atribución.

Además, la atribución contenida en el precepto cuestionado no afecta las facultades del Instituto Federal Electoral porque no entraña la facultad de sancionar, sino que su objetivo es la de cooperar en la debida observancia de las reglas que en materia de radio y televisión establece la Constitución y las leyes electorales; pero, como se apuntó, esa coadyuvancia que prevé la norma no puede ejercerse si no lo solicita la autoridad federal electoral; de ahí que si la disposición combatida no invade las facultades que la Constitución Federal otorga a esta última, debe concluirse que procede reconocer la validez del artículo 44, fracción VIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Otra de las razones que demuestra la validez de la norma que nos ocupa, radica en que la facultad de la Comisión de Asociaciones Políticas de coadyuvar con la autoridad federal electoral, a solicitud de ésta, en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, tiene un sustento constitucional, ya que es consecuencia lógica de lo que prevé el artículo 41, fracción III, apartado A, de la Constitución, según se razonará a continuación.

En efecto, el antepenúltimo y penúltimo párrafos del apartado A de la fracción III del artículo 41 constitucional establecen que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; y que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular y que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Y su último párrafo indica que las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal, conforme a la legislación aplicable; lo que significa que este último párrafo es el fundamento constitucional que permite que en la legislación ordinaria se establezcan reglas tendentes a verificar el cumplimiento de las restricciones, que para la contratación de propaganda en radio y televisión dispone la Carta Magna, es entonces el fundamento de la coadyuvancia que fija la norma cuestionada, toda vez que los Estados y el Distrito Federal deberán fijar en sus legislaciones las condiciones para que las restricciones aludidas se cumplan, lo que en el caso se previó como una facultad de la Comisión de Asociaciones Políticas para coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con

cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, y sólo a solicitud de la autoridad federal.

Lo que tiene lógica porque estamos ante un régimen de facultades expresas, en el que la Constitución Federal prevé eso, expresamente, que la administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados; y aunado a ello, la propia Carta Magna fijó la competencia de las autoridades locales en ese rubro, al establecer que las restricciones en la contratación de propaganda electoral en radio y televisión deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y del Distrito Federal conforme a la legislación aplicable; de ahí que debe entenderse que el Código Electoral combatido, en su artículo 44 fracción VIII, al prever la coadyuvancia con la autoridad federal electoral, lo que está haciendo es fijar una facultad precisamente para que cuando la autoridad federal lo requiera, la Comisión de Asociaciones Políticas pueda coadyuvar con aquélla en el cumplimiento de las restricciones referidas.

De acuerdo con lo razonado, se reconoce la validez del artículo 44, fracción VIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

DÉCIMO PRIMERO.—**Intervención del contador mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la designación del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.** Al respecto, debe precisarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de siete de junio de dos mil once, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 88, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en virtud de que la propuesta de declarar su invalidez no fue aprobada por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que disponen:

"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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. ..."

"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

En consecuencia, al no obtenerse la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida por las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declare la invalidez de una norma general, lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo precisado.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 10/99, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 284, registro 194294).

Así como la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419, registro 187882)."

DÉCIMO SEGUNDO.—**Efectos.** Atento a lo antes considerado, se reconoce la validez de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, segundo párrafo; 43, fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 90, fracciones I, X y XV; 231, fracción X y 268, fracción VI, inciso g), último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez.

En cambio, se declara la invalidez de los artículos 214, fracción I; 224, segundo párrafo; y 231, fracción VII, en cuanto establecen como restricción la de contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

La declaratoria de invalidez del artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se hace extensiva al resto de fracciones que componen esa norma; esto con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que 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.

De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley de la materia, la invalidez de los artículos mencionados en el párrafo que antecede, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutivos de esta ejecutoria a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 88, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, párrafo segundo; 43, fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 90, fracciones I, X y XV; 231, fracción X; y 268, fracción VI, inciso g), párrafo último, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en las porciones normativas precisadas y en los términos señalados en los considerandos octavo, noveno y décimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 214, fracción I; 224, párrafo segundo; y 231, fracción VII, en cuanto establecen como restricción la de contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet y, en vía de consecuencia, de las fracciones II y III del artículo 214 todos del propio Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, la que surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández con salvedades en cuanto a las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, votaron a favor de declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 88 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Por tanto, dada la votación de seis votos a favor de la propuesta de declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 88 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación mayoritaria calificada de ocho votos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a reconocer la validez de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, párrafo segundo; 43, fracciones V y VI; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 90, fracciones I, X y XV; y 268, fracción VI, inciso g), párrafo último, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, en cuanto a reconocer la validez del artículo 44, fracción VIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los señores Ministros Luna Ramos y Valls Hernández votaron en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 231, fracción X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz, Valls Hernández y presidente Silva Meza votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho para formular votos particulares y concurrentes.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Voto particular que formula el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 2/2011.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2011, el Tribunal en Pleno, por mayoría de votos, entre otros aspectos, determinó reconocer la validez de los artículos 44, fracción VIII, y 231, fracción X, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veinte de diciembre de dos mil diez.

No comparto el parecer mayoritario por las siguientes razones:

Tratándose del artículo 44, fracción VIII, impugnado, es necesario tener en cuenta que de la lectura de la demanda se desprende que el partido político accionante alegó que dicho numeral violenta el artículo 41, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, porque otorga a la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, la atribución de coadyuvar con la autoridad electoral federal en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales, no obstante que la Constitución Federal confiere al Instituto Federal Electoral la calidad de autoridad exclusiva para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, y para cumplir esa atribución dicha autoridad federal cuenta con un sistema de monitoreo permanente de estaciones de radio y televisión que le permite verificar el cumplimiento del marco constitucional y legal correspondiente.

Al respecto, la sentencia estima infundado este argumento de invalidez, esencialmente porque si bien el citado numeral otorga a la Comisión de Asociaciones Políticas la atribución de coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales del Distrito Federal, dicha atribución sólo la puede llevar a cabo en el supuesto de que el Instituto Federal Electoral le solicite ese apoyo, lo que significa que el legislador contempló esa atribución reconociendo que la autoridad federal electoral es la única facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión, lo que desde luego incluye la facultad de vigilar el cumplimiento de las reglas que en la materia fijó el Poder Reformador, por ende, si no existe esa solicitud, la citada Comisión no podrá ejercer por voluntad propia esa atribución. Sin que tal atribución afecte las facultades de la autoridad electoral federal, pues no entraña la relativa a sancionar, sino sólo busca cooperar en la debida observancia de las reglas que en materia de radio y televisión establece la Constitución y las leyes electorales, lo que, reitera la ejecutoria, no podrá hacerse si no lo solicita la autoridad federal. Por tanto, concluye que no se invaden las facultades que la Constitución otorga a esta última.

Asimismo, la sentencia agrega que la atribución cuestionada tiene sustento constitucional al ser consecuencia lógica de lo que prevé el artículo 41, facción III, apartado A, de la Constitución Federal, pues su último párrafo permite que en la legislación ordinaria se establezcan reglas tendentes a verificar el cumplimiento de las restricciones que para la contratación de propaganda en radio y televisión dispone la Norma Fundamental, es entonces el fundamento de la coadyuvancia que fija la norma cuestionada, toda vez que los Estados y el Distrito Federal deberán fijar en sus legislaciones las condiciones para que las restricciones contenidas en el citado precepto 41 se cumplan, lo que en el caso se previó como una facultad de la Comisión de Asociaciones Políticas para cooperar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, y sólo previa solicitud de aquella autoridad.

No se comparte esta determinación de la mayoría, pues si bien la norma general que se analiza pretende establecer un apoyo para la autoridad administrativa electoral federal por parte de la local, siempre que la primera se lo solicite, lo cierto es que tal hipótesis en todo caso sólo le corresponde regularlo al legislador federal, al ser el competente para desarrollar en la ley las atribuciones que en exclusiva confiere la Norma Fundamental al Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, por lo que, en todo caso, sería dicha ley a la que tendría que sujetarse el Instituto Electoral del Distrito Federal si estableciera un apoyo o coadyuvancia de ese tipo y ello, lógicamente, en los términos y para la realización de los actos que la misma dispusiera, más no a la inversa.

Además, el hecho de que el artículo 41, fracción III, apartado A, último párrafo, establezca que los Estados y el Distrito Federal deberán cumplir lo establecido en el propio numeral 41 respecto de las restricciones impuestas en materia de radio y televisión, ello está sujeto a la legislación aplicable que, indefectiblemente, es la federal, al ser la que rige al Instituto Federal Electoral y la única que puede establecer la cooperación o apoyo para que dicho órgano pueda cumplir sus facultades en materia de radio y televisión.

En consecuencia, en mi opinión, el texto del artículo 44, fracción VIII, impugnado, no es compatible con la Norma Fundamental y debió declararse su invalidez.

Por lo que hace al artículo 231, fracción X, impugnado, el accionante hizo valer su inconstitucionalidad por estimar que excede las restricciones previstas en el artículo 41 constitucional, pues en el numeral combatido se prevén mayores restricciones a la libertad de expresión de partidos y precandidatos, que las previstas en el apartado C del artículo 41 y en el precepto 6o., ambos de la Constitución Federal.

En la sentencia se determina que la citada fracción X del artículo 231 es constitucional, al prever como restricción de los precandidatos de un partido político: "*Utilizar expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público*"; pues según afirma, esta previsión es compatible con lo dispuesto en el artículo 41, apartado C, de la Constitución Federal que establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, así como que, también es compatible con el artículo 6o. constitucional que consagra la libre manifestación de las ideas, siempre que no se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público, apoyándose para arribar a dicha conclusión en lo resuelto por esta Corte al conocer de la diversa acción 102/2008 y su acumulada 103/2008.

Estoy en desacuerdo con esta posición mayoritaria, ya que, en primer lugar, si bien en el precedente al que alude se estableció que es válido el desarrollo normativo de la reforma constitucional efectuada en dos mil siete en materia de racionalización de la propaganda electoral, estableciéndose en la Constitución Federal un balance entre la libertad de expresión y los principios de equidad y certeza en materia electoral, así como que el derecho de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, siempre que sean razonables y proporcionales al fin buscado, para que no nulifiquen el derecho constitucional de los partidos políticos a contar con propaganda electoral, lo que deberá entonces verificarse por el Juez en cada caso concreto; tal razonabilidad no se satisface en el caso.

Ciertamente, aun cuando el artículo 6o. de la Constitución Federal impone ciertos límites a la libertad de expresión y por otra parte, el artículo 41 del mismo ordenamiento prohíbe la propaganda negativa, a mi juicio, el numeral impugnado sí excede tales previsiones constitucionales, en tanto que la regulación que contiene de que no se utilicen expresiones **contrarias a la moral**, que **injurien a las autoridades**, a los demás partidos políticos o precandidatos **o bien, que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público**, van más allá de los fines que persigue el artículo 41 constitucional en cuanto se dé una sana contienda electoral o se satisfaga un nivel de debate político necesario en toda democracia, y que justifican las restricciones concretas a los partidos políticos o sus precandidatos y candidatos contenidas en el mismo precepto.

Es relevante hacer la distinción acerca de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional en cuanto a que los partidos políticos deben abstenerse de **denigrar** a instituciones y a partidos políticos y de **calumniar** a las personas y el hecho de que el legislador local so pretexto de "regular" el uso de la propaganda electoral, aluda a restricciones de los precandidatos, tales como (i) **no elaborar escritos contrarios a la moral**, (ii) no **injuriar** a autoridades o partidos políticos y a los precandidatos, o bien, (iii) **no incitar a la violencia y al desorden público**, pues, si bien efectivamente actuaciones de este tipo pudieran encuadrar en los límites a la libertad de expresión que contiene

el artículo 6o. constitucional o en el orden social, no advierto cuál es la vinculación entre las restricciones que prevé el numeral impugnado, con aquellos principios o fines que busca proteger o lograr el artículo 41 de la Constitución Federal respecto de la contienda electoral, por lo que, en esa medida, la norma impugnada sí podría generar una restricción excesiva de la libertad de expresión consagrada en el artículo 6o. de la Constitución Federal, tratándose de la materia electoral, que no es admisible dentro del debate político que en un Estado democrático debe imperar.

Es importante tener en cuenta lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*–, con relación a la importancia que la libertad de expresión tiene en el marco de una campaña electoral:

"La Corte considera importante resaltar que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

"… El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí."

Caso en el que, además, aludió a los límites de la libertad de expresión y de pensamiento en una sociedad democrática:

"El artículo 11 de la convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se sienta afectado en su honor recurra a los mecanismos judiciales que el Estado disponga para su protección.

"Es así que tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e

inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares."

Es relevante considerar también la doctrina del efecto inhibitorio (*chilling effect*) –cuya construcción deriva del Tribunal Supremo de Estados Unidos–, conforme a la cual los tribunales tienen el deber de proteger a los individuos del efecto inhibitorio que una ley o acto podría generar sobre el ejercicio de las libertades, en el caso, la de expresión. Así, debemos ser especialmente cuidados al examinar las restricciones a la libertad de expresión, a fin de verificar que la norma de que se trate no conlleva un potencial efecto inhibitorio.

Bajo esta línea argumentativa, podemos concluir que, si bien el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal dispone que "*En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas*", lo que constituye un límite a las campañas negativas, que en modo alguno se cuestiona, puesto que busca satisfacer el que las campañas sean positivas en cuanto se apoyen mayormente en difundir los programas a alcanzar, también es un hecho que el debate político conlleva necesariamente ciertos mensajes negativos, en tanto se trata de una contienda, y que además, como ha señalado la Corte IDH, al tratarse de políticos, se encuentran bajo un mayor escrutinio público, teniendo los ciudadanos el derecho de conocer tanto los aspectos positivos como los negativos de aquéllos, a fin de conformar un criterio que les permita no sólo participar en el debate político sino, de mayor relevancia, emitir su voto.

Así pues, estimo que la norma impugnada va más allá de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en tanto comprende otros supuestos que, a mi juicio, no se vinculan con los límites a las campañas negativas que la propia Norma Constitucional prevé; y más delicado aún, ¿cuáles podrían ser los alcances de las restricciones que establece el artículo impugnado?, ¿de qué forma podría calificarse por la autoridad competente que el mensaje de un precandidato, contenga "*expresiones verbales o escritos* ***contrarios a la moral,*** *que* ***injurien*** *a las autoridades, a los demás Partidos Políticos o precandidatos, o que* ***tiendan a incitar a la violencia y al desorden público***"? y, de ahí, la imposición de sanciones. Lo que, en mi opinión, puede generar un efecto inhibitorio en la contienda electoral, que afecte el debate político necesario en un Estado democrático.

Por lo que, debió declararse la invalidez del artículo 231, fracción X, impugnado.

Voto particular que formula la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en la acción de inconstitucionalidad 2/2011, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de diversos preceptos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado el veinte de diciembre de dos mil diez.

Tal como se reflejó en el tercer punto resolutivo de la sentencia, estoy en contra de la decisión de la mayoría que reconoce la validez del artículo 44, fracción VIII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Las razones de mi disidencia son las que enseguida expongo:

En el quinto concepto de invalidez, el partido político actor hizo valer que la fracción VIII del artículo 44 del código que combate contradice el texto del artículo 41, apartado A, primer párrafo, de la Constitución Federal, pues establece como atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, la de coadyuvar con la autoridad electoral federal en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación durante los procesos electorales, cuando la propia Constitución dispone que esa es una facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral, el que cuenta, incluso, con un sistema nacional de monitoreo permanente.

La decisión mayoritaria, en el décimo considerando de la sentencia (a fojas 175 a 184), declara infundado el concepto de invalidez, sobre la base de que el ejercicio de la atribución a que se refiere el precepto impugnado "***sólo la puede llevar a cabo en el supuesto de que el Instituto Federal Electoral le solicite ese apoyo, lo que significa que el legislador contempló esa atribución reconociendo que la autoridad federal electoral es la única facultada para administrar los tiempos oficiales en radio y televisión, lo que desde luego incluye la facultad de vigilar el cumplimiento de las reglas que en esa materia fijó el Poder Reformador; por ende, si no existe esa solicitud, la Comisión de Asociaciones Políticas no podrá ejercer por voluntad propia esa atribución***."

No estoy de acuerdo con la interpretación hecha, porque la disposición constitucional no faculta al legislador local a regular este tipo de atribuciones, aun cuando sean de apoyo, a solicitud de la autoridad federal.

Así es, el artículo 41, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Federal, establece que:

"Artículo 41.

"…

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes: …"

Dicha disposición es reiterada en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone:

"Artículo 49. …

"5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado, en radio y televisión destinados a los fines propios del instituto y a los de otras autoridades electorales, así como el ejercicio de prerrogativas que la Constitución y este código otorgan a los partidos políticos en esta materia. …"

El artículo 76 del mismo ordenamiento preceptúa:

"Artículo 76. …

"7. El instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus funciones y atribuciones en materia de radio y televisión. El instituto dispondrá en forma directa de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que aprueba, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión.

"8. El consejo general ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio consejo."

La fracción VIII del artículo 44 controvertido, prevé, por su parte, como atribución de la Comisión de Asociaciones Políticas, la siguiente:

"Coadyuvar con la autoridad federal electoral, a solicitud de ésta, en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, registrando todas las manifestaciones de los partidos políticos y de sus candidatos y precandidatos, solicitando para ello la información necesaria a los concesionarios de esos medios; …"

Si bien la norma general arriba transcrita pretende establecer un apoyo para la autoridad administrativa federal por parte de la autoridad local, siempre que la primera lo solicite, lo cierto es que esto sólo le corresponde regularlo al legislador federal (nunca al local), al ser el competente para desarrollar en la ley las atribuciones que en exclusiva confiere la Norma Fundamental al Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

Si la autoridad electoral federal permitiera un apoyo de ese tipo, debería establecerse en una ley emitida por el legislador federal, en los términos y para la realización de los actos que éste dispusiera, en cuyo caso el Instituto Electoral del Distrito Federal, habría de sujetarse a la misma.

En mi criterio, de ninguna manera la legislación local puede ocuparse de regular estos temas, aun cuando se trate de una disposición que contempla el apoyo a solicitud de la autoridad federal, porque, insisto, carece de competencia para determinar estas cuestiones que en exclusiva corresponden al Instituto Federal Electoral en términos de los artículos constitucional y legales antes invocados.

Apoya mi criterio, la tesis de jurisprudencia que dice:

"INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.—La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de

espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación. Acción de inconstitucionalidad 56/2008. Procurador General de la República. 4 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala." Novena Época. Registro 168899. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, Materia Constitucional, tesis P./J. 100/2008, página 593.

Es por todo lo anterior que me aparto del criterio de la mayoría, en este particular aspecto de la sentencia, y emito las razones de mi voto disidente.

Voto particular, según el caso, que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 2/2011.

En lo concerniente a la acción de inconstitucionalidad 2/2011 fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de junio de dos mil once, me permito formular el presente voto particular, según el caso, toda vez que si bien es cierto que por unanimidad de once votos de los señores Ministros se declaró la invalidez del artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, y, en vía de consecuencia, de las fracciones II y III del propio artículo 214, también es verdad que, dado que la invalidez se votó en bloque, no se discutieron ni se votaron ciertas cuestiones sobre distintos aspectos que era necesario considerar por separado, toda vez que, como lo anticipé al hacer reserva de voto en la sesión pública de siete de junio de 2011 y lo confirmé al revisar el proyecto de engrose respectivo, me separo de algunos de los argumentos vertidos en el considerando **séptimo** del engrose respectivo.

Concretamente, la razón de mi disenso radica en los siguientes temas: a) los criterios constitucionales aplicables a los requisitos para la constitución de partidos políticos, y b) la violación al principio constitucional de certeza electoral.

I. Consideraciones en que se sustenta la resolución mayoritaria

En los aspectos motivos del presente voto particular, las razones de la sentencia son, en síntesis, las siguientes:

1. Que el criterio que debe exigirse en relación con la constitución de partidos políticos es un parámetro basado en la "unidad territorial", de conformidad con el artículo 41 constitucional.

2. Que en lo concerniente al argumento de invalidez consistente en que se viola el principio de certeza electoral, este Tribunal Pleno debe realizar una interpretación sistemática para que se entienda que el listando nominal de la elección inmediata anterior sea tomado en cuenta (foja 75).

II. Razones que sustentan el presente voto particular

a) Los criterios constitucionales aplicables a los requisitos para la constitución de partidos políticos

En relación con este tema, como lo anticipé en la sesión pública de seis de junio de dos mil once en que se discutió la presente acción de inconstitucionalidad, la resolución del presente caso requería, en forma previa, que el Tribunal Pleno definiera ciertas criterios fundamentales sobre los requisitos de constitución de los partidos políticos, en la inteligencia de que, desde un punto de vista metodológico, como destaqué, era preciso realizar un enfoque sistémico de cada uno de los elementos normativos involucrados para determinar la razonabilidad constitucional del sistema en su conjunto.

Como dije, si bien coincido con el resolutivo en el sentido de declarar la invalidez del artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y, en vía de consecuencia, de las fracciones II y III del propio artículo 214, por la razón toral de que la exigencia de un 2% en todas las delegaciones resultaba desproporcionado, con lo que coincido, la resolución emitida en la presente acción de inconstitucionalidad contiene un argumento que no puedo compartir.

En efecto, no puedo aceptar el argumento que permea la resolución de este asunto y que propugna un criterio de "unidad territorial" (no fragmentada), toda vez que el mismo pierde de vista la evolución constitucional y legal del sistema de partidos en México. En efecto, desde 1946 en que existe el registro obligatorio de los partidos políticos, con la finalidad de constituir un sistema constitucional de partidos, plural y competitivo, tanto el legislador federal como las legislaturas en las entidades federativas, como lo pretende mostrar el proyecto, han establecido, en general, dos tipos de requisitos, con sus matices y modalidades: 1) Una implantación mínima en ciertas y determinadas demarcaciones territoriales (sean entidades federativas o distritos electorales), nunca en la totalidad de ellas, y 2) la celebración de un determinado número de asambleas constitutivas.

En el primer tema se puede señalar que el primer antecedente legislativo del registro obligatorio de partidos políticos nacionales en México, se encuentra en la Ley Electoral Federal de siete de enero de mil novecientos cuarenta y seis. En esta ley se estableció como requisito de afiliación, en la fracción I de su artículo 24, el de: "*contar con número de asociados no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organice con no menos de mil ciudadanos cada una*."

A partir de entonces, en todas las leyes electorales hasta mil novecientos setenta y siete, se estableció un requisito similar para la constitución y registro de los partidos políticos, consistente en un número determinado de "asociados" o "afiliados" en por lo menos las dos terceras partes de las "entidades federativas" (que varió de 1000 a

2000) y un número total de "asociados" o "afiliados" (que varió de treinta mil a sesenta y cinco mil).[1]

A partir de mil novecientos setenta y siete se introdujo, en el tema que se analiza, una modalidad consistente en añadir la opción de tener la membresía en las entidades o en los distritos electorales. Esa ley señalaba, en su artículo 27, fracción I, como requisito para constituirse y registrarse como partido político: "Contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales"; y en la fracción II se exigía: "El número total de afiliados en el país deberá ser, en cualesquiera de los dos casos, no inferior a 65000."[2] En los sucesivos Códigos Electorales federales, incluido el hoy vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se ha mantenido ese esquema mixto, con variantes en cuanto al número de afiliados y el número de entidades y distritos que se exigen para la constitución del partido político. Así, el Cofipe establece hoy, en su artículo 24, párrafo 1, inciso b), que se requiere: "Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales …. bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de solicitud de que se trate."[3]

---

[1] 1. Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951 (artículo 29, fracción I, que exigía: "contar con un número de asociados no menor a treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una."); por reforma de 7 de enero de 1954, se aumentó el número total requerido de treinta mil a sesenta mil. 2. Ley Federal Electoral de 5 de febrero de 1973, (en el artículo 23, fracción I, se exigía "contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil"). 3. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977.

[2] En esta ley se estableció también (artículos 31 al 35), lo que se llamó "registro condicionado", que hoy ya no existe, mediante el cual se exigían menos requisitos, entre los que no estaba el de una membresía mínima.

[3] "Artículo 24

"1. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

"a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y

"b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate."

Cifras obtenidas en la página oficial del IFE, conforme a las cuales, al 6 de mayo de 2011, señalan que el padrón electoral asciende a **82'278,136** ciudadanos (en tanto que la lista nominal a **75'902,842** ciudadanos).

Por tanto, el 0.026 % del padrón electoral asciende a **213,923** ciudadanos.

Un dato importante por tener presente consiste en que, desde mil novecientos cuarenta y seis hasta la fecha, en la legislación federal se ha exigido la realización de "asambleas" (con requisitos formales diferenciados, según las diferentes leyes, para su validez) en igual número de entidades o distritos electorales uninominales en los que se debe tener la membresía mínima, para acreditar los afiliados de los partidos políticos.

Por tanto, en caso alguno, en la historia electoral federal desde que existe el registro obligatorio de los partidos políticos, se ha establecido el requisito de que en la totalidad de las demarcaciones territoriales (sean entidades federativas o distritos electorales) se tenga que acreditar un mínimo de afiliados y, para ello, celebrar las asambleas respectivas. Esto se puede afirmar de los órdenes locales electorales, en los cuales, en ningún caso se exige el requisito de afiliación mínima en todas las demarcaciones electorales del Estado (véase tabla anexa), como sí se exige en la fracción I del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, de ahí que, como se determinó en la presente acción de inconstitucionalidad, dicho precepto resulta inconstitucional.

En ese sentido, de aceptarse el criterio contenido en la sentencia emitida en la presente acción, se seguiría inevitablemente la consecuencia de estimar inválidos aquellos subsistemas normativos, tanto en el ámbito federal como en el local, que establecen requisitos de implantación por demarcaciones, sea por entidades federativas Municipios o por distritos electorales.

b) Violación al principio constitucional de certeza electoral

En forma opuesta a lo establecido en la resolución, existe una evidente violación al principio constitucional de certeza electoral tal y como lo alega el partido político actor al señalar que se viola ese principio porque el artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no especifica la fecha de corte de la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible (2 % de la lista nominal de electores).

Al respecto, téngase presente que, de conformidad con el artículo 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, en relación con el 116, fracción IV, inciso b), de la Ley Fundamental, dentro del principio de certeza, se encuentra el relativo al desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades correspondientes, principio que 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.

Sirve de apoyo la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 60/2001, que lleva por rubro: "MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE

Conforme a los datos oficiales del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la fecha de corte al treinta y uno de mayo de dos mil once, la lista nominal del Distrito Federal ascendía a 6'892,157 ciudadanos (mientras que el padrón electoral ascendía a 7'615,488 ciudadanos).
Si esto es así, entonces el 1.8 % de la lista nominal en el Distrito Federal equivale a 124,058.82 ciudadanos.

LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL".[4]

En la especie, estimo que, entre las fechas que establece el propio artículo para que la agrupación política local informe al Instituto Electoral su interés de constituirse en partido político (entre el veinte y el treinta y uno de enero del año previo a la jornada electoral), y en la que tiene que presentar formalmente su solicitud de registro (julio del mismo año) a efecto de que dicho instituto verifique el cumplimiento de los requisitos que exige el Código Electoral para el registro, en especial el de la afiliación del equivalente al 2% de la lista nominal de electores, transcurren varios meses en los que las agrupaciones que pretenden constituirse en partidos políticos no conocen una cifra cierta de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores conforme a la cual deben acreditar ese 2%, puesto que en el transcurso de esos meses se puede modificar la lista nominal.

El Código Electoral local establece en sus artículos 284 y 285, lo siguiente:

"Artículo 284. Para efectos de este libro se entenderá como colaboración registral al conjunto de acciones que el Instituto Electoral realice en coordinación con las autoridades federales electorales en materia de catálogo general de electores, padrón electoral y las listas nominales de electores."

"Artículo 285. El Instituto Electoral celebrará los convenios y acciones necesarias con las autoridades federales electorales en materia de padrón electoral y listas nominales de electores y cualquier otra medida que tienda al logro de los fines del propio Instituto Electoral, pudiendo participar en las actividades de revisión en campo de estos instrumentos."

Conforme a tales disposiciones lo relativo al padrón electoral y las listas nominales de electores para el Distrito Federal se rige por los procedimientos y tiempos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En lo que interesa, dicho ordenamiento dispone:

"Artículo 180.

"1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía.

---

[4] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 752. Texto: "Toda vez que de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el imperativo de que en las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garanticen en el ejercicio de la función electoral rijan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, resulta evidente que dentro del referido principio de certeza se encuentra el relativo al desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades correspondientes, principio que 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."

"2. a 6. ...

"7. Las oficinas del Registro Federal de Electores verificarán que los nombres de los ciudadanos que no hayan acudido a obtener su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores."

"Artículo 181

"1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se procederá a formar las listas nominales de electores del padrón electoral con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar.

"2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales.

"3. Los listados anteriores se pondrán a disposición de los partidos políticos para su revisión y, en su caso, para que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

"4. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores proveerá lo necesario para que las listas nominales se pongan en conocimiento de la ciudadanía en cada distrito."

"Artículo 182

"1. A fin de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, el instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1o. de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes:

"2. Durante el periodo de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos:

"a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y

"b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

"3. Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y el padrón electoral que:

"a) No hubieren notificado su cambio de domicilio;

"b) Incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el padrón electoral;

"c) Hubieren extraviado su credencial para votar; y

"d) Suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

"4. Los ciudadanos al acudir voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien al ser requeridos por el personal del instituto durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad, y en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.

"5. Los partidos políticos nacionales y los medios de comunicación podrán coadyuvar con el instituto en las tareas de orientación ciudadana."

"Artículo 183

"1. Los ciudadanos podrán solicitar su incorporación en el catálogo general de electores, o en su caso, su inscripción en el padrón electoral, en periodos distintos a los de actualización a que se refiere el artículo anterior, desde el día siguiente al de la elección, hasta el día 15 de enero del año de la elección federal ordinaria.

"2. ..."

"Artículo 191

"...

"1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar."

"Artículo 192

"1. En cada Junta distrital, de manera permanente, el instituto pondrá a disposición de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y en las correspondientes listas nominales, conforme a los procedimientos que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

"2. Los partidos políticos tendrán acceso en forma permanente a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales, exclusivamente para su revisión, y no podrán usar dicha información para fines distintos."

"Artículo 193

"1. Las observaciones pertinentes que los ciudadanos formulen a las listas nominales de electores serán comunicadas por las Juntas distritales a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los efectos conducentes."

"Artículo 194

"1. Los partidos políticos, conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 192 de este código, podrán formular a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales, dentro del plazo de veinte días naturales a partir del 25 de marzo de cada uno de los dos años anteriores al de la celebración de las elecciones.

"2. La dirección ejecutiva examinará las observaciones de los partidos políticos haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho hubiere lugar.

"3. De lo anterior informará a la Comisión Nacional de Vigilancia y al consejo general del instituto a más tardar el 15 de mayo.

"4. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. En el medio de impugnación que se interponga se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deben estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas. De no cumplirse con dichos requisitos, independientemente de los demás que señale la ley de la materia, será desechado por notoriamente improcedente. El medio de impugnación se interpondrá ante el consejo general dentro de los tres días siguientes a aquel en que se dé a conocer el informe a los partidos políticos."

En lo concerniente a los requisitos y procedimiento de registro de los partidos políticos, el ordenamiento electoral del Distrito Federal establece lo siguiente:

"Artículo 214. La agrupación política local interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral, entre el 20 y el 31 de enero del año previo a la jornada electoral, debiendo cumplir con los requisitos señalados en los artículos anteriores y deberá realizar los siguientes actos previos en los plazos señalados por este código:

"I. Contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal del Distrito Federal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

"II. Celebrar en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la secretaría ejecutiva y de un notario público, una asamblea en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal. El número mínimo de ciudadanos presentes en cada una de estas asambleas no será inferior a 600 afiliados residentes de cada distrito electoral. Para la realización de dicha asamblea el representante del Instituto Electoral deberá registrar, verificar y validar los asistentes, y certificará:

"a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, estatutos y el programa de acción, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

"b) La conformación de las listas de afiliados con las personas mencionadas en la fracción anterior debiendo precisar nombre, apellidos, domicilio, firma de cada uno o huella digital, en caso de no saber escribir, y la clave de la credencial para votar; y

"c) La elección de la directiva de la organización, así como delegados para la asamblea local constitutiva del partido.

"III. Celebrar una asamblea local constitutiva en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la secretaría ejecutiva y de un notario público quienes certificarán:

"a) La asistencia de por lo menos el ochenta por ciento de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas distritales;

"b) Que se acreditó por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de conformidad con lo establecido en la fracción anterior; y

"c) Que se aprobaron su declaración de principios, programa de acción y estatutos.

"A partir de la notificación, la agrupación política interesada deberá informar mensualmente al propio instituto del origen y destino de los recursos que obtenga y utilice para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal. Debiendo el Instituto Electoral establecer los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para realizar las actividades señaladas en este artículo."

"Artículo 215. Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político local, la organización interesada deberá presentar al Instituto Electoral, durante julio del año previo a la jornada electoral, la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

"a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros en los términos del artículo anterior;

"b) Las cédulas de afiliación individual y voluntaria de sus miembros, donde conste el nombre, apellidos, domicilio, ocupación, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los interesados, bajo el formato que determine el Instituto Electoral;

"c) Las listas nominales de afiliados por distrito electoral, y

"d) Las actas de las asambleas celebradas en los distritos electorales y de la asamblea constitutiva en el Distrito Federal, certificadas por el representante del Instituto Electoral acreditado por la secretaría ejecutiva y de un notario público."

"Artículo 216. Dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la documentación, el consejo general resolverá lo conducente, con base en el dictamen con proyecto de resolución que le presente la Comisión de Asociaciones Políticas, en el que dará cuenta de las revisiones practicadas, así como de que no se detectó el uso de mecanismos de afiliación corporativa o la intervención de organizaciones con objeto social distinto en la constitución del partido político.

"La incursión de organizaciones gremiales y afiliación corporativa en la conformación de un partido político, así como la violación a los criterios de fiscalización y montos máximos de los recursos a utilizar para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal que cometa alguna agrupación política, serán causales suficientes para la negativa inmediata de registro."

"Artículo 217. Si en el periodo de revisión la autoridad electoral determina la inconsistencia del estatuto o de algún otro documento básico, solicitará al órgano directivo central lo subsane dentro de las setenta y dos horas siguientes a la notificación, apercibida que de no atender en sus términos el requerimiento en el plazo señalado, se resolverá sobre la legalidad de los mismos con los elementos con que cuente."

"Artículo 218. Cuando se cumpla con los requisitos señalados en este código y con los criterios aprobados por el consejo general para acreditar su cumplimiento, el Instituto Electoral expedirá el certificado en el que se haga constar el registro del partido político local, y lo publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para que surta sus efectos legales al día siguiente de su publicación."

"Artículo 219. Para el caso de que la solicitante no cumpla con los requisitos y criterios, el Instituto Electoral emitirá la resolución en que, de manera fundada y motivada, se declare la improcedencia de registro como partido político local."

"Artículo 220. Los partidos políticos locales o nacionales que hayan obtenido su registro en el año anterior al de la realización de los comicios, no podrán coaligarse ni fusionarse entre sí o con otros partidos políticos."

Como se aprecia de los artículos transcritos de la legislación federal y local aplicables, es evidente que entre la fecha de en que una agrupación política avisa a la autoridad electoral local su pretensión de constituirse en partido político (enero del año previo al de la elección) a la fecha en que debe presentar formalmente su solicitud de registro (julio del mismo año), la lista nominal de electores puede modificarse eventualmente de manera importante, tanto por altas de ciudadanos como de bajas.

Ahora, las agrupaciones políticas que pretendan constituirse en partidos políticos locales deben acreditar, de manera estricta, que cumplieron con los requisitos y procedimiento que señalan los artículo 214 y 215, entre ellos se destaca que deben probar una membresía no menor al 2 % de la lista nominal del Distrito Federal, lo cual tiene que acreditar con *las cédulas de afiliación individual y voluntaria de sus miembros, donde conste el nombre, apellidos, domicilio, ocupación, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los interesados, bajo el formato que determine el Instituto Electoral y con las listas nominales de afiliados por distrito electoral*.

Debe tomarse en cuenta que la no acreditación de por lo menos una afiliación del 2 % de la lista nominal del Distrito Federal no sería subsanable en términos del artículo 217 antes transcrito, por la naturaleza y características del requisito.

Siendo ese requisito tan estricto y de tal magnitud numérica, considero que la determinación de su base numérica no podría quedar sujeta a determinaciones administrativas, en cada proceso electoral, puesto que las agrupaciones políticas que se pretendan constituir como partidos políticos locales tienen derecho a tener la certeza, mediante disposición legal, formal y material, de cuál es la lista nominal que se tomará en cuenta para determinar el número de ciudadanos que corresponde al 2 % de la lista nominal del Distrito Federal, a efecto de definir sus planes y determinar sus estrategias para lograr por lo menos ese número de afiliaciones.

Consecuentemente, el hecho de que la norma combatida no establezca una fecha cierta de corte, para determinar la lista nominal que las agrupaciones política deben tener en cuenta para cumplir con el requisito de afiliación viola de manera grave el principio constitucional de certeza electoral.

III. Consideración conclusiva

Por las razones apuntadas, formulo el presente voto particular, al discrepar, como dije, de algunos de los argumentos centrales de la sentencia emitida en la presente acción de inconstitucionalidad y que no fueron objeto de discusión ni de una votación específica.

Tabla (anexo)

Cuadro comparativo

Requisitos de constitución de partidos políticos locales en las entidades federativas

Entidad federativa	Asambleas	Legislación aplicable
Aguascalientes	No aplica	Código Electoral del Estado de Aguascalientes, no contempla la creación de partidos políticos.
Baja California	"Artículo 45. Para que una asociación obtenga su registro como partido político estatal, es necesario que reúna los siguientes requisitos: "… "II. Contar con un mínimo de dos mil quinientos afiliados en todo el territorio del Estado. De estos, deberán de corresponder un mínimo de cuatrocientos afiliados por Municipio, en por los (sic) menos tres de ellos. La afiliación se hará mediante solicitud individual original de los ciudadanos residentes en el Municipio correspondiente, en las que conste el nombre completo, apellidos, domicilio, ocupación, clave y número de la credencial para votar y la firma de cada afiliado o huella digital, en su caso; "III. Celebrar una asamblea en cada Municipio, bajo el siguiente orden del día: "b) Declaración de quórum legal, que se compondrá con el setenta y cinco por ciento de los afiliados del Municipio correspondiente; "IV. Celebrar asamblea estatal constitutiva. "b) Declaración de quórum legal, que se compondrá cuando menos del setenta y cinco por ciento de los delegados acreditados;	Artículo 45 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California.

Baja California Sur	"Artículo 38. Para que una organización política pueda constituirse como partido político estatal en los términos de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos: "I. Contar con más del 0.5% del padrón electoral municipal vigente a la última elección como afiliados, cuando menos en tres de los Municipios que componen el Estado, siempre que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor del 2.5 % del total del padrón electoral; "II. Haber celebrado, cuando menos en tres de los Municipios del Estado, una asamblea en presencia de dos consejeros electorales propietarios, designados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral: "a) Que concurrieron a la asamblea municipal los afiliados a que se refiere la fracción anterior; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación."	Artículo 38 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
	"Artículo 44. Para obtener el registro, como partido político estatal, deberán cumplirse los siguientes requisitos: "… "II. Contar con 600 afiliados por distrito electoral uninominal en cuando menos 10 de ellos; o bien, contar con 1000 afiliados por Municipio en cuando menos 6 de ellos. En ningún caso el número total de afiliados será inferior a 6000; "…"	

Campeche	"Artículo 48. Para constituir un partido político estatal, la agrupación política interesada notificará ese propósito al Instituto Electoral del Estado de Campeche entre el primer día de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos: "I. Celebrar en cuando menos 6 de los Municipios o 10 de los distritos electorales a que se refiere la fracción II del artículo 44 una asamblea en presencia de un Juez de primera instancia, o de un notario público designado para tal efecto por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, y por un funcionario del propio instituto. "a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea municipal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor de 1000 o 600, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 44, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y "b) Que con las personas mencionadas en el inciso anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con su nombre, apellidos, domicilio, clave de la credencial para votar con fotografía, firma y huella digital; y "II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto Electoral del Estado de Campeche, quien certificará: "a) Que asistieron cuando menos las dos terceras partes de los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas Municipales o Distritales."	Artículos 44 y 48 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche.

Chiapas	"Artículo 54. Para que una asociación política estatal pueda obtener su registro como partido político estatal en los términos de este código, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos: "I. Haber sido asociación política estatal registrada, al menos, durante los tres años anteriores a la fecha en que se presente la solicitud a la que se refiere el artículo 55 de este código; "II. Contar con un número de afiliados, en cuando menos la tercera parte de los Municipios del Estado (118, en total), igual o mayor al 3% del padrón electoral del Estado; "III. Haber celebrado en cada uno de los Municipios mencionados una asamblea, en presencia de fedatario público o de quien haga sus veces por ministerio de ley o de un Juez municipal o de primera instancia o de un funcionario acreditado por el propio instituto, los que para tal efecto certificarán que a la asamblea concurrieron sus afiliados y que aprobaron la declaración de principios, programas de acción y estatutos, y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "IV. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de fedatario público o de quien haga sus veces por ministerio de ley o de los funcionarios a que se refiere la fracción III de este artículo, los que certificarán, en su caso: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en asambleas municipales."	Artículo 54 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

Chihuahua	"Artículo 27. "1. Para constituir un partido político estatal, la organización interesada lo notificará al Instituto Estatal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador del Estado. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes (sic) a la obtención del registro legal … "a) Contar con un número de afiliados no menor al 0.5% de la lista nominal en el Estado que haya sido utilizada en la elección de gobernador que corresponda, distribuidos en cuando menos quince Municipios sin que el número de sus miembros en cada uno de ellos sea inferior a 150 ciudadanos, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía; "b) Celebrar en cada uno de los Municipios mencionados, una asamblea en presencia de un funcionario acreditado por el órgano directivo del Instituto Estatal Electoral para tal efecto, quien certificará: "… "II. Que con las personas mencionadas, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar, y "III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención alguna de organizaciones gremiales o de otras	Artículo 27 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

	con objeto social diferente al de constituir el partido político, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales. "c) Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el instituto, quien certificará lo siguiente: "I. La asistencia de los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas municipales."	
Coahuila	"Artículo 30. "… "3. A partir de que se presente la solicitud, las personas interesadas deberán informar al propio instituto del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizarán los actos previos para demostrar que se cumple con los siguientes requisitos: "… "b) Acreditar, mediante las hojas de afiliación, en los formatos aprobados por el consejo general del instituto, que cuenta con al menos un número de afiliados equivalente al 0.26% del total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado, considerando para el efecto el utilizado en la elección estatal inmediata anterior. "… "6. Si del resultado de la revisión que realice el instituto resulta el incumplimiento de cualquiera de	Artículos 30 y 31 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

	los requisitos establecidos en este código, el secretario ejecutivo formulará el dictamen correspondiente, en sentido negativo, para su aprobación por el consejo general. En caso positivo, notificará a los interesados a fin de que procedan a lo siguiente: "a) Celebrar, dentro del mes siguiente al de la fecha de notificación, una Asamblea Estatal Constitutiva, cumpliendo los siguientes requisitos: "I. Contar con delegados propietarios en una proporción de máximo, un delegado por cada doscientos afiliados; "II. Integrar la lista de delegados, acreditando que concurrieron, por lo menos, la mitad más uno, y "… "7. La asamblea deberá realizarse en presencia del funcionario designado por el instituto, quién deberá certificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el párrafo anterior, elaborando para tal efecto el acta correspondiente." "Artículo 31 "1. El partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones obtendrá el registro definitivo cuando haya alcanzado por lo menos el 2% de la votación válida emitida en la elección de diputados."	
	"Artículo 45. Para que una organización política pueda constituirse y obtener su registro como partido político estatal, se requerirá:	

Colima	"I. Que el número mínimo de afiliados sea de al menos el 0.5 por ciento de la lista (es decir, la lista nominal de electores), al momento de solicitar su registro como partido político estatal; "II. Realizar una asamblea en por lo menos la mitad más uno de los distritos existentes en el Estado, debiendo considerar distritos de cuando menos seis Municipios, en los que: "a) Se aprueben los documentos internos que deben proporcionarse de acuerdo a los artículos 42, 43 y 44 de este código; "b) Se determine el número de afiliados en dichas asambleas y se elijan los delegados a la Asamblea Estatal Constitutiva; "c) Se verifique que con las personas mencionadas en el inciso b) se formó la lista de afiliados con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial; y "d) Se nombre un representante de los delegados cuyo objetivo será entregar el acta de la asamblea distrital respectiva en la Asamblea Estatal Constitutiva. "Dichas asambleas deberán llevarse a cabo ante la presencia de un funcionario del instituto designado por el consejo general, quién será habilitado con las facultades suficientes para consignar en acta circunstanciada que lo señalado en los incisos a), b), c) y d) antes señalados fueron realizados de conformidad con este código, anexando al acta la lista de los asambleístas.	Artículo 45 del Código Electoral del Estado de Colima.

	"III. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del secretario ejecutivo del consejo general el cual certificará: "a) Que concurrieron cuando menos las dos terceras partes de los delegados electos en las asambleas distritales y que se identificaron con su credencial y anotaron su nombre y clave electoral; "b) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II de este artículo; "c) Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea estatal, por medio de la credencial."	
Durango	"Artículo 54 "1. Son requisitos para constituirse como partido político en los términos de esta ley, los siguientes: "I. Organizarse conforme a esta ley, en cuando menos las dos terceras partes de los Municipios del Estado, y contar con un número de afiliados equivalente al dos por ciento del padrón electoral del Estado; "II. Haber celebrado, cuando menos, en las dos terceras partes de los Municipios; del Estado, una asamblea en presencia de un notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el secretario ejecutivo del instituto, quien certificará: "a) Que concurrió a la asamblea municipal cuando menos el dos por ciento del padrón electoral del Municipio, que aprobaron la decla-	Artículo 54 de la Ley Electoral del Estado de Durango.

	ración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "b) Que con las personas mencionadas en el inciso anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, apellidos, la clave de la credencial para votar con fotografía, el domicilio y la firma de cada afiliado o huella digital, en caso de no saber escribir; "c) Que fue electa la directiva municipal de la organización y se designaron delegados, propietarios y suplentes, para la asamblea estatal del partido; y "d) Que la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político, salvo el caso de agrupaciones políticas estatales. "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de cualesquiera de los ciudadanos, a que se refiere la fracción II de este artículo, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, electos en las asambleas municipales, y que acreditaron por medio de los certificados correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II de este artículo; "b) Que se comprobó la identidad y domicilio de los delegados de la asamblea estatal, por medio de la credencial para votar u otro documento fehaciente; y	

	"c) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos."	
Estado de México	"Artículo 39. Para la constitución, registro y liquidación de los partidos políticos locales, el consejo general emitirá un reglamento, que establecerá cuando menos, definiciones, términos y procedimientos. En todo momento deberá observarse la respectiva garantía de audiencia. "… "IV. Contar con al menos 200 afiliados en cada uno de, por lo menos, la mitad más uno de los Municipios del Estado. "…" "Artículo 43. Satisfechos los requisitos anteriores, la organización interesada notificará al instituto este propósito y cumplirá con los siguientes requisitos previos a la solicitud de registro: "I. Celebrar una asamblea en cada uno de los Municipios a que se refiere la fracción IV del artículo 39 de este código, una vez hecha la notificación de la intención de constituirse en partido político local, la agrupación contará con 120 días para llevar a cabo las asambleas en presencia de un funcionario del instituto o, a falta de éste, de un notario público del Estado quien certificará: (Reformado, G.G. 10 de septiembre de 2008) "a) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea municipal, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el	Artículos 39 y 43 del Código Electoral del Estado de México.

	programa de acción y los estatutos; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que eligieron delegados a la asamblea estatal constitutiva, y quienes fueron los electos; y (Reformado, G.G. 10 de septiembre de 2008) "b) Que con las personas mencionadas en la fracción anterior quedaron formadas las listas de afiliados, con nombres, residencia y clave de la credencial para votar; (Reformada, G.G. 10 de septiembre de 2008) "II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario que al efecto designe el instituto, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas municipales; "b) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de acuerdo con lo prescrito en la fracción I de este artículo; "c) Que se comprobó la identidad de los delegados a la asamblea estatal; "d) Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y "e) Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el Estado, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de afiliados a que se refiere la fracción IV del artículo 39 de este código. (Contar con al menos 200 afiliados en cada uno de, por lo menos, la mitad más uno de los Municipios del Estado)."	

Guanajuato	"Artículo 24. Toda asociación que pretenda constituirse como partido político estatal, deberá comunicar su propósito al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del año siguiente al de la elección ordinaria. "… "A) Contar como mínimo con quinientos afiliados en por lo menos cada uno de veintitrés Municipios del Estado, quienes deberán acreditar con credencial para votar vigente su residencia en dicho Municipio; "B) Celebrar en por lo menos veintitrés Municipios del Estado o en el cincuenta por ciento de los distritos electorales uninominales en que se divide el territorio de la entidad, a elección del solicitante, una asamblea en presencia de un notario público o funcionario acreditado para tal efecto por la comisión ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, quien hará constar en el acta certificada que al efecto levante: (Adicionado, P.O. 2 de septiembre de 2008) "Si la asociación de que se trate decidiera hacer asambleas distritales, cuando un Municipio abarque más de un distrito, solo se podrá llevar a cabo una asamblea por Municipio. (Reformado, P.O. 2 de septiembre de 2008) "1. EL número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea municipal o distrital debiendo acreditar por medio de	Artículo 24 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

	la credencial para votar vigente, que residen en dicho Municipio o distrito, que en ningún caso podrá ser menor a los que se señalan en el inciso anterior, y que además suscribieron formalmente el documento de afiliación; "… (Reformado primer párrafo, P.O. 2 de septiembre de 2008) "C) Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un funcionario acreditado para tal efecto por la comisión ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y por un Juez de partido o notario público. el Juez de partido o notario público levantara un acta en la que certificará: "1. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, electos en las asambleas municipales y que acreditaron por medio de los documentos correspondientes, que estas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso b de este artículo."	
	"Artículo 32. Es derecho exclusivo de los ciudadanos constituir partidos políticos estatales. Para la obtención del registro se deberán cumplir los siguientes requisitos: "I. Integrar un mínimo de doscientos ciudadanos registrados en la lista nominal de electores en cada uno de los Municipios que sumen cuando menos treinta Municipios que conforman el Estado, debiendo celebrar una asamblea en cada uno de estos en presencia de un funcionario designado por el Pleno del Consejo General del Instituto Electoral, quien certificará:	

	"a) Que a la asamblea municipal concurrieron el número de ciudadanos mencionado en la fracción que antecede y que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el formato formal de afiliación; "b) Que se elaboraron las listas de afiliados con el nombre, apellidos, clave de la credencial para votar con fotografía, el domicilio y la firma de cada afiliado o la huella si este no sabe firmar; y "c) Que fueron electos la mesa directiva municipal y por lo menos un delegado propietario y un suplente por Municipio para la asamblea estatal constitutiva.	
Guerrero	"II. Integrar un mínimo de seiscientos ciudadanos registrados en la lista nominal de electores en cada uno de los distritos que sumen cuando menos diez distritos uninominales, debiendo celebrar una asamblea en cada uno de ellos, en presencia de un funcionario designado por el pleno del Consejo General del Instituto Electoral, quien certificará: "a) Que a la asamblea distrital concurrieron el número de ciudadanos mencionado en esta fracción y que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "b) Que se elaboraron las listas de afiliados con el nombre, apellidos, clave de la credencial para votar con fotografía, el domicilio y la firma de cada afiliado o huella en caso de no saber firmar; y	Artículo 32 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

	"c) Que fueron electos la mesa directiva distrital y por lo menos un delegado propietario y un suplente por cada Municipio de los que pertenezca al distrito y que tenga representación en la asamblea distrital, para la asamblea estatal constitutiva. "III. Los ciudadanos podrán optar entre el cumplimiento de los requisitos establecidos en la fracción I o II del presente artículo, pero necesariamente cumplirán con el establecido en la fracción IV de este artículo. En el caso de las asambleas municipales, los Municipios pertenecerán cuando menos a 10 distritos electorales locales, y en el caso de las asambleas distritales deberán abarcar cuando menos treinta Municipios pertenecientes a los distritos. "IV. Una vez cumplido cualquiera de los procedimientos señalados en las fracciones I y II anteriores, deberán celebrar una asamblea estatal constitutiva, ante la presencia de un funcionario designado por el pleno del Consejo General del Instituto Electoral, quien certificará: "a) Que asistieron a la asamblea estatal constitutiva los delegados propietarios o suplentes, electos en las asambleas municipales o distritales; "b) Que se acreditó por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo dispuesto por las fracciones I y II de este artículo según el caso; "c) Que se comprobó la identidad y domicilio de los delegados a la asamblea estatal constitutiva por	

	medio de la credencial para votar con fotografía; y "d) Que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos."	
Hidalgo	"Artículo 28. Para que una asociación política estatal pueda constituirse como partido político estatal, deberá satisfacer los siguientes requisitos: "I. Contar con un mínimo de 250 afiliados por Municipio, cuando menos en las dos terceras partes de los que conforman el Estado y que el número adicional de afiliados en éstos y en el resto de los Municipios de la entidad no sea menor de 25000; "II. Celebrar asambleas, cuando menos, en las dos terceras partes de los Municipios de la entidad, en presencia de un notario público, quien dará fe de que: "a. Concurrieron a cada asamblea municipal, el número mínimo de afiliados que señala la fracción I de este artículo; que aprobaron los proyectos de declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación. "... "III. Celebrar una asamblea estatal constitutiva del partido político, ante la presencia de un notario público quien dará fe de que: "a. Asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas municipales y que acreditaron por medio de las certificaciones correspondientes, que	Artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

	éstas se celebraron de conformidad con lo previsto en la fracción II de este artículo."	
Jalisco	"Artículo 52. "1. Para constituirse como partido político estatal, además del cumplimiento de lo dispuesto en los artículos precedentes, la agrupación política estatal deberá acreditar fehacientemente que cubre los requisitos siguientes: "... "II. Que cuenta con un mínimo de afiliados equivalente al uno por ciento del padrón electoral de la entidad, vigente a la fecha de la última elección ordinaria; "III. Celebrar cuando menos en el treinta y tres por ciento de los Municipios que integran el Estado, asambleas constitutivas municipales y acreditar en cada una de ellas, por lo menos, un número de afiliados, con domicilio en el Municipio de que se trate, equivalente al uno por ciento del padrón electoral del Municipio, vigente en la última elección ordinaria. En ningún caso el número total de afiliados asistentes a las asambleas municipales podrá ser menor al uno por ciento del padrón electoral del Estado, vigente a la fecha de la última elección ordinaria; ..."	Artículo 52 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
	"Artículo 28. Son requisitos para constituir un partido político estatal, los siguientes: "I. Contar con un mínimo de doscientos afiliados en cada uno de por lo menos la mitad de los Municipios del Estado.	

Michoacán	(Reformado P.O. 11 de febrero de 2007) "II. Haber celebrado en cada uno de los Municipios referidos, una asamblea sancionada por un notario público o funcionario designado para tal efecto por el presidente del consejo general; quien certificará que en el evento: "… "b) Concurrieron cuando menos los afiliados a que se refiere la fracción I de este artículo, y que se comprobó, con base en las listas de afiliados, su identidad, residencia y ocupación, exhibiendo la credencial para votar; y, "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva sancionada por cualquiera de los funcionarios a que se refiere la fracción II de este artículo, quienes certificarán: "a) Que asistieron los delegados electos en las asambleas municipales; "b) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas mencionadas se celebraron en los términos de la fracción II de este artículo."	Artículo 28 del Código Electoral del Estado de Michoacán.
Morelos	"Artículo 30. Los requisitos para constituir un partido político son los siguientes: "I. Contar con un número de afiliados, en cuando menos las dos terceras partes de los Municipios del Estado, igual o mayor al 2 por ciento del padrón electoral correspondiente a cada uno de ellos, siempre que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor del 2 por ciento del padrón estatal;	Artículo 30 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos.

	"II. Haber celebrado en cada uno de los Municipios mencionados una asamblea, en presencia del secretario ejecutivo del Instituto Estatal Electoral quien para tal efecto dará fe y certificará: "a) Que a la asamblea asistieron por lo menos el número de afiliados a que se refiere la fracción primera de este artículo; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, programa de acción, estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "… "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del servidor público a que se refiere la fracción II de este artículo, quien dará fe y certificará, en su caso: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en asambleas municipales; "b) Que se acreditó, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II de este artículo." "Artículo 35. Los ciudadanos o asociaciones políticas que pretendan constituirse como partido político estatal, deberán acreditar los siguientes requisitos: "I. Contar con un mínimo de afiliados del dos por ciento de la lista nominal utilizada en la elección inmediata anterior, que corresponda a cada distrito en cuando menos la mitad más uno de estos, en el Estado.	

Nayarit	"II. Haber celebrado en cada uno de los distritos referidos, una asamblea constitutiva sancionada por un funcionario electoral designado para tal efecto por el consejero presidente del Instituto Estatal Electoral; quien certificará que en el evento: "... "b) Que concurrieron cuando menos el número de afiliados a que se refiere la fracción I de este artículo y que se comprobó, con base en las listas de afiliados, su identidad y residencia, exhibiendo la credencial de elector y dejando copia de la misma; "III. La Asamblea Estatal Constitutiva, deberá ser sancionada por el funcionario a que se refiere la fracción II de este artículo, quien certificará: "a) Que hubo quórum legal, el cual se compondrá con la asistencia de las dos terceras partes de los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales."	Artículo 35 de la Ley Electoral de Nayarit.
Nuevo León	"Artículo 36. Son requisitos para constituir un partido político con registro estatal: "I. Contar con un mínimo de cuatro mil afiliados enlistados en el padrón interno y con representación en cuando menos quince Municipios del Estado, teniendo registrados al menos, treinta afiliados en el padrón interno de cada Municipio. Queda prohibida la afiliación mediante promesas, donativos en dinero o en especie, coacción o engaño, así como la que se efectúa faltando a la individualidad de la afiliación;	Artículo 36 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

	en caso de que se demuestre lo anterior, se negará el registro al solicitante; (Reformada, P.O. 30 de julio de 1999) "II. Haber celebrado en cada uno de los Municipios en los que se cuenta con representación, una asamblea en presencia de un notario público y al menos, de un comisionado ciudadano designado por la Comisión Estatal Electoral. "… (Reformado, P.O. 30 de julio de 1999) "b) Que concurrieron al acto, cuando menos, el ochenta por ciento de los afiliados en el Municipio respectivo a que se refiere la fracción I y que se comprobó, con base en las listas nominales, la identidad y residencia en el Municipio de que se trate de cuando menos el cinco por ciento del mínimo requerido de afiliados, mediante un muestreo que se practicará auxiliándose de la credencial de votar con fotografía y otro documento fehaciente. "… (Reformado P.O. 30 de julio de 1999) "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un notario público y al menos un comisionado ciudadano designado por la Comisión Estatal Electoral debiendo el primero de ellos certificar:"	
	"Artículo 28 "Para que una organización estatal de ciudadanos pueda constituirse como partido político local, deberá cumplir los siguientes requisitos:	

Oaxaca	"… "b) Contar con un número de afiliados por distrito que represente como mínimo el 3% sobre el total de los ciudadanos que estén inscritos en la lista nominal de electores y que acrediten tener su domicilio dentro de la circunscripción uninominal de que se trate, en por lo menos trece de los distritos en que se divida el Estado; en ningún caso, el número total de afiliados deberá ser inferior al 1.5% de la lista nominal de electores a nivel estatal. …" "Artículo 32 "… "a) Celebrar una asamblea en cada uno de los distritos a que se refiere el inciso b) del artículo 28 de este código, en presencia de un funcionario del instituto que al efecto sea comisionado; o a falta de éste, de un notario del Estado, quien certificará: "I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea distrital, que asistieron libremente y conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que eligieron delegados a la asamblea estatal constitutiva y quienes fueron los electos; "… "b) Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario que al efecto designe el instituto, quien certificará: "I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas distritales;	Artículos 28 y 32 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

	"II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes que las asambleas distritales se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;"	
Puebla	"Artículo 37. Para constituirse como partido político estatal, deberán justificar, los requisitos siguientes: "I. Contar con un mínimo de militantes en el Estado, que en ningún caso podrá ser inferior al 0.11% del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria anterior a la solicitud de que se trate; "II. Acreditar haber celebrado una asamblea en los Municipios cabecera de distrito en presencia de notario público, quien dará fe y certificará que: "… "b) Concurrieron personalmente cuando menos los afiliados a los que se refiere la fracción I de este artículo y que se comprobó con base en los listados de militantes, su identidad y residencia, exhibiendo la credencial para votar con fotografía; y "… "III. Comprobar la celebración de una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de notario público, quien dará fe y certificará que: "a) Asistieron los delegados elegidos en las asambleas municipales, a que se refiere la fracción II de este artículo; "b) Acreditaron por medio de las actas correspondientes, que	Artículo 37 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

	las asambleas municipales se celebraron de conformidad con lo prescrito por la fracción II de este artículo; "c) Comprobaron la identidad y residencia de los delegados por medio de la credencial para votar con fotografía;"	
Querétaro	"Artículo 166. Para que una organización pueda constituirse como partido político estatal, en los términos de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos: "I. Contar con un mínimo de afiliados, equivalente al uno punto cinco por ciento del padrón electoral en el Estado, actualizado a la fecha en que se presente la solicitud. Los afiliados deberán estar distribuidos en por lo menos diez Municipios del Estado, de acuerdo al porcentaje del padrón electoral que el Municipio respectivo represente, en relación al total estatal; "II. Haber celebrado en dichos Municipios una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Electoral de Querétaro o notario público, quien certificará: "a) Que concurrieron a la asamblea municipal, el número mínimo de afiliados que señala la fracción I de este artículo; que aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación. "... "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un funcionario del Instituto Electoral de Querétaro o notario público, quien certificará:	Artículo 166 de la Ley Electoral del Estado Querétaro.

	"a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, electos en las asambleas municipales y que acreditaron, por medio de los certificados correspondientes, que éstas se celebraron de conformidad con lo dispuesto por la fracción II de este artículo."	
Quintana Roo	"Artículo 64. Toda organización que pretenda constituirse como partido político local, deberá dar aviso de esa intención al instituto, un año antes de presentar su solicitud de registro como tal. A partir del aviso, la organización interesada deberá informar semestralmente sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del registro legal. Asimismo acreditará el cumplimiento de los siguientes requisitos: "… "III. Contar con un mínimo de mil quinientos afiliados, en cada uno de, por lo menos diez de los distritos electorales del Estado; …" "Artículo 68. A partir del aviso al instituto del propósito de constituirse como partido político, la organización deberá cumplir con los siguientes requisitos: "I. Celebrar una asamblea en cada uno de los distritos a que se refiere la fracción III del artículo 64 de esta ley, en presencia de un servidor electoral que al efecto designe el instituto, pudiendo estar presente un notario público a petición de la organización interesada, quien certificará: "…	Artículos 64 y 68 de la Ley Electoral de Quinta Roo.

	"A) El número de afiliados que concurrieron a la asamblea distrital, que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que eligieron delegados a la asamblea estatal constitutiva, y quiénes fueron los electos. "Las asambleas distritales serán válidas cuando concurran la mayoría de los afiliados de cada distrito, según el padrón registrado ante el instituto. "II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del servidor electoral que al efecto designe el instituto, pudiendo estar presente un notario público a petición de la organización interesada, quien certificará: "A) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas distritales. "B) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes que las asambleas se celebraron de acuerdo con lo ordenado en la fracción I de este artículo. "… "E) Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el Estado, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de afiliados a que se refiere la fracción III del artículo 64 de esta ley. (Contar con un mínimo de mil quinientos afiliados, en cada uno de, por lo menos diez de los distritos electorales del Estado).	

	"La asamblea estatal será válida cuando en ella concurran la mayoría de los delegados electos en las asambleas distritales."	
San Luis Potosí	"Artículo 34. Para que una organización pueda constituirse y ser registrado como partido político estatal, debe cumplir los siguientes requisitos, en el orden en que se disponen: "… "II. Acreditar que cuenta en el Estado con un número de afiliados que signifique al menos el dos por ciento de los electores inscritos en el listado nominal que se hubiere utilizado en la última elección estatal, y que dichos afiliados provengan de al menos las dos terceras partes de la totalidad de los Municipios. En ningún caso, el número de afiliados en cada uno de los Municipios podrá ser inferior al uno por ciento de los electores de su listado nominal. "… "III. Cumplidos los requisitos de las fracciones que anteceden, el órgano electoral requerirá a la organización solicitante por el calendario de asambleas distritales y conforme a los lineamientos que al efecto emita, autorizará la celebración de las mismas en cada uno de los distritos electorales uninominales ante notario público y un representante del consejo. "… "Que se celebre una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del representante del consejo, y de un fedatario público."	Artículo 34 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Sinaloa	"Artículo 25. Son requisitos para constituirse como partido político en los términos de esta ley, los siguientes: "I. Organizarse conforme a esta ley en diez o más de los Municipios del Estado y contar con un mínimo de afiliados equivalente al menos al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal, distribuidos en al menos diez de los Municipios del Estado; "II. Celebrar las asambleas municipales y estatal constitutivas a que se refiere esta ley; y "III. Iniciar el procedimiento de constitución de partido político estatal, dentro del año previo a aquél en que inicie el proceso ordinario estatal y concluirlo a más tardar seis meses antes del inicio del proceso electoral correspondiente. "La asociación promotora de la constitución del partido político estatal, deberá publicar por dos ocasiones y en los periódicos regionales de mayor circulación y en los lugares y medios necesarios, las convocatorias a los ciudadanos sinaloenses, para que éstos acudan a las asambleas municipales a conocer, discutir y en su caso aprobar los proyectos de declaración de principios, programas de acción y estatutos del partido político estatal. "Las asambleas constitutivas se sujetarán a las bases siguientes: "A. Asambleas municipales "I. La asociación promotora, en presencia de una persona habilitada	Artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

	por el Consejo Estatal Electoral, deberá celebrar en al menos la mitad más uno de los Municipios de la entidad, una asamblea municipal constitutiva a efecto de conocer, discutir y en su caso aprobar los proyectos de declaración de principios, programas de acción y estatutos del partido político estatal; "II. Cada asamblea municipal deberá designar delegados propietario y suplente que acudirán a la asamblea estatal constitutiva; "III. La reunión será presidida por la persona que la asociación promotora designe; "IV. Deberá acreditarse la asistencia de un número de afiliados equivalente al menos al cero punto uno por ciento del padrón electoral que corresponda al Municipio a la fecha del inicio de los trámites de registro; y "B. Asamblea estatal "I. La asamblea estatal se verificará con la mayoría de los delegados, propietarios o suplentes, designados por cada una de las asambleas municipales; y "II. Son aplicables a la asamblea estatal las reglas de las asambleas municipales."	
	"Artículo 16. Son requisitos para constituirse como partido estatal, en los términos de este código, los siguientes: (Reformada, B.O. 9 de junio de 2008) "I. Organizarse conforme a este código, en la mitad más uno de los Municipios del Estado con no	

Sonora	menos de cien afiliados, ciudadanos vecinos y residentes, de cada uno de dichos Municipios y que hagan un total no inferior a 15 mil miembros; los cuales deberán constituirse por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa; "II. Haber celebrado, cuando menos, en la mitad más uno de los Municipios del Estado, una asamblea, certificando por notario público o funcionario del consejo estatal designado por el propio organismo, las firmas de quienes asistieron y la aceptación de su afiliación a dicho partido; debiendo aprobarse en dichas asambleas la declaración de principios, programa de acción y estatutos, así como elegirse la directiva municipal de la organización y designarse delegados, propietarios y suplentes para la asamblea estatal del partido; y "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un notario público o funcionario del consejo estatal designado por el propio organismo, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas municipales y que acreditaron con las actas de las asambleas que éstas se celebraron, de conformidad con lo prescrito en la fracción II de este artículo."	Artículo 16 del Código Electoral para el Estado de Sonora.
	"Artículo 41. Para que una organización de ciudadanos pueda constituir un partido político local es necesario cumplir con los siguientes requisitos:	

Tabasco	"… "a) Contar con un mínimo de 21000 afiliados en el estado; y "b) De los 21000 afiliados, requerirá contar con un mínimo de 1500 en cada uno de por lo menos 14 de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado o bien tener 1750 afiliados en por lo menos 12 Municipios, los cuales deberán de contar con credencial para votar correspondiente a dicho distrito o Municipio, según sea el caso. "Artículo 45. Para constituir un partido político local, la organización interesada notificará ese propósito al instituto estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección a gobernador; a partir de la mencionada notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al instituto estatal del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, y realizarán los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 41 de esta ley: "I. Celebrar por lo menos en doce Municipios o en catorce distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del instituto estatal, quien certificará: "a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea municipal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor 1750 o 1500 respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b), fracción IV del artículo 41 de esta ley;	Artículos 41 y 45 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

	"b) Que concurrieron a la asamblea distrital o municipal el número de afiliados que señala el párrafo anterior; que asistieron libremente y conocieron y aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "… "II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario que al efecto designe el instituto estatal, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas distritales o municipales; "b) Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo previsto en la fracción I; "… "III. Que, igualmente se formaron listas de los afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el resto del Estado, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de 21000 afiliados que señala el inciso a) de la fracción IV del artículo 41 de esta ley. (Contar con un mínimo de 21000 afiliados en el Estado; y …"	
	"Artículo 54. Para que una organización pueda constituirse como partido político local deberá satisfacer los siguientes requisitos: "…	

Tamaulipas	"II. Contar con 200 ciudadanos afiliados en cada uno de cuando menos la mitad más uno de los Municipios del Estado, o con 400 ciudadanos afiliados en cada uno de cuando menos la mitad más uno de los distritos electorales locales uninominales, siempre que, en uno u otro casos, el número total de sus miembros no sea menor de 5000 en la entidad federativa." "Artículo 58. Para constituir un partido político local, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Electoral de Tamaulipas en el mes de enero del año siguiente al de la elección. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar bimestralmente al propio instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, y realizará los siguientes actos previos a fin de demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 54 de este código: "I. Haber celebrado, cuando menos en la mitad más uno de los Municipios del Estado, una asamblea constitutiva en presencia del secretario ejecutivo o de un funcionario que éste designe previo acuerdo con el consejero presidente, quien certificará: "a) Que concurrieron a la asamblea municipal el número mínimo de 200 ciudadanos afiliados que señala la fracción II del artículo 54 de este código; que asistieron libremente y conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron	Artículos 54 y 58 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

	el documento de manifestación formal de afiliación; "… "II. Haber celebrado cuando menos en la mitad más uno de los distritos electorales uninominales del Estado, una asamblea constitutiva en presencia del secretario ejecutivo o de un funcionario que éste designe previo acuerdo con el consejero presidente, quien certificará: "a) Que concurrieron a la asamblea distrital el número mínimo de 400 ciudadanos afiliados, que señala la fracción II del artículo 54 de este código; que asistieron libremente y conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "… "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva, ante la presencia del secretario ejecutivo o de un funcionario que éste designe previo acuerdo con el consejero presidente, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, en su caso, electos en las asambleas distritales o municipales y que acreditaron por medio de los certificados correspondientes que éstas se celebraron de conformidad con lo prescrito en las fracciones I y II de este artículo;"	
	"Artículo 24. La asociación de ciudadanos interesada en constituirse como partido político esta-	

Tlaxcala	tal, deberá formular como documentos fundamentales, los siguientes: "I. Declaración de principios; "II. Programa de acción, y "III. Estatutos." "Artículo 28. La asociación de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político estatal deberá: "… (Reformada, P.O. 24 de noviembre de 2008) "II. Afiliar en por lo menos cuarenta Municipios, a un número no menor de doscientos ciudadanos residentes en cada Municipio de que se trate y que estén debidamente inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva, y (Adicionada, P.O. 24 de noviembre de 2008) "III. Afiliar en total en el Estado, a por lo menos diez mil ciudadanos inscritos en el padrón electoral, contabilizando a los de la fracción anterior." "Artículo 29. Cumplido con lo dispuesto en el artículo anterior la asociación de ciudadanos deberá: "I. Celebrar asambleas constitutivas en cada uno de los Municipios señalados, y "II. Celebrar asamblea estatal constitutiva en la que se aprueben los documentos fundamentales a que se refiere el artículo 24 de este código.	Artículos 24, 28 y 29 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

	(Reformado, P.O. 24 de noviembre de 2008) "Las asambleas municipales y la estatal para la constitución de un partido político estatal se verificarán ante la fe de la comisión de consejeros electorales que el consejo general determine para tal efecto, debiendo rendir éstos, informe preliminar y definitivo correspondiente al consejo general."	
Veracruz	"Artículo 35. Son requisitos para constituir un partido político estatal, los siguientes: "I. La afiliación de un número de ciudadanos equivalente al uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral correspondiente a cada Municipio, en al menos las dos terceras partes de los Municipios de la entidad; "II. Celebrar una asamblea, previo aviso a la Junta General Ejecutiva del Instituto, en cada Municipio, en cuando menos, las dos terceras partes de los que integran la entidad, en presencia de un Juez, notario público o funcionario autorizado del instituto, quien certificará: "… "b) Que concurrieron al acto, cuando menos, los afiliados a que se refiere la fracción I de este artículo, y que se comprobó, con base en las listas nominales, su identidad y residencia, exhibiendo la credencial para votar, y que fueron aprobados su declaración de principios, programas de acción y estatutos; y "… "III. Haber celebrado una asamblea estatal constitutiva, ante la	Artículo 35 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

	presencia de cualquiera de los funcionarios a que se refiere la fracción II de este artículo, quien certificará: "a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas municipales; "b) Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas municipales se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II de este artículo; …"	
Yucatán	"Artículo 36. Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político estatal, deberá cumplir los siguientes requisitos: "… "II. Contar con 500 afiliados por distrito electoral uninominal, en por lo menos 10 de los 15 distritos electorales uninominales del Estado." "Artículo 38. Para constituir un partido político estatal, la organización de ciudadanos interesada notificará ese propósito al instituto entre el 1 de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y le solicitará que le sea asignado un notario público para dar fe de los actos a los que se refiere este artículo. (Reformado D.O. 3 de julio de 2009) "La organización de ciudadanos deberá realizar los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumplen con los requisitos señalados en el artículo 36 de esta ley: "I. Celebrar por lo menos en 10 distritos electorales uninominales, una asamblea en presencia	Artículos 36 y 38 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

	de un funcionario del instituto designado por el consejo general y ante el notario público que se le hubiere asignado, quien certificará: (F. de E., D.O. 28 de septiembre de 2006) "a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 500, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 34 de esta ley; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación, y "b) Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedó formado el padrón de afiliados, con el nombre completo, su domicilio y la clave de la credencial para votar. "II. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un funcionario del instituto designado por el consejo general y ante el notario público que se le hubiere asignado, quien certificará que: "a) Asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales; "b) Se acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de la fracción I del presente artículo; ..."	
	"Artículo 38 "1. Para que una organización pueda ser registrada como partido	

Zacatecas	político estatal deberá cumplir los siguientes requisitos: "… "II. Contar con un mínimo de afiliados, del 1% de los ciudadanos registrados para la elección inmediata anterior, en el padrón del Estado; y "III. Contar con estructuras de representación en por lo menos 30 Municipios del Estado. (Adicionado, P.O. 3 de octubre de 2009) "2. Los partidos políticos nacionales acreditados ante el consejo general del instituto, que perdieran su registro por no alcanzar el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral federal ordinario, podrán ser registrados como partidos políticos estatales, si acreditan lo siguiente: "a. Haber participado con candidatos, en cuando menos trece distritos electorales uninominales, así como en la totalidad de las fórmulas por listas plurinominales y en por lo menos 30 Ayuntamientos en la elección inmediata anterior, bajo cualquiera de las modalidades que establece esta ley, y "b. La obtención de al menos el 2.5% de la votación estatal efectiva en su participación en el último proceso electoral estatal ordinario para la elección de diputados. "Para los efectos de este procedimiento extraordinario de registro, por el hecho de haber obtenido el partido político nacional en vía de liquidación, al menos el 2.5% de la votación estatal efectiva en el último proceso electoral	Artículos 38 y 42 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

	estatal ordinario para la elección de diputados, se le tendrán por cumplidos y acreditados los requisitos de contar con el número mínimo de afiliados y de comités o estructuras municipales, a que se hace referencia en las fracciones II y III del numeral 1, de este artículo." "Constitución de un partido político estatal "Artículo 42. (Reformado, P.O. 3 de octubre de 2009) "1. Para constituir un partido político estatal, la organización interesada deberá notificar entre el 1o. de enero y el 30 de junio del año siguiente al de la elección ordinaria más reciente, por escrito dirigido al consejo general del instituto, su intención de iniciar formalmente las actividades para obtener su registro como partido político estatal. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del registro legal. "2. La organización solicitante realizará actos previos, tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 38 de esta ley. Durante la realización de las actividades que a continuación se señalan, podrán estar presentes en calidad de observadores los integrantes del consejo general. "3. Celebrar asambleas en por lo menos 30 Municipios del Estado, con la presencia de un notario público designado por el instituto y	

	funcionarios acreditados para tal efecto. El fedatario certificará: (Reformada, P.O. 3 de octubre de 2009) "I. El número de afiliados que libremente asistieron a las asambleas municipales; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; "II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron integradas las listas de afiliados incluyendo el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la credencial para votar con fotografía; "… (Adicionada, P.O. 3 de octubre de 2009) "4. Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia de un notario público designado por el Colegio de Notarios y avalado por el consejo general, quien procederá en los términos análogos al párrafo anterior. "… (Adicionado, P.O. 3 de octubre de 2009) "6. Se exceptúa de los requisitos anteriores, el caso previsto en el numeral 2 del artículo 38 de esta ley, que sólo deberá celebrar una asamblea estatal en la que se acuerde la constitución del partido político estatal y la normatividad interna, ante la presencia de un notario público designado por el Colegio de Notarios y avalado por el consejo general, quien procederá en los términos análogos al numeral 3."	

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA. LOS ARTÍCULOS 95, 99, 101, PÁRRAFOS 1 Y 3; 104, INCISO B); 110, PÁRRAFO 14; 111, PÁRRAFO 3; 242, PÁRRAFO 3; 247, INCISO B) Y 251, INCISO B), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD QUE PREVÉN LA EXISTENCIA DE UN DIRECTOR GENERAL DENTRO DE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA, NO CONTRAVIENEN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.—De los artículos 95, 99, 101, párrafos 1 y 3; 104, inciso b); 110, párrafo 14; 111, párrafo 3; 242, párrafo 3; 247, inciso b); y 251, inciso b), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, no se advierte que la presencia de la figura del director general en el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca tenga una relevancia negativa desde una perspectiva constitucional, por el contrario la participación de un director general dentro de su estructura orgánica resulta armónica y complementaria de las exigencias constitucionales establecidas para los organismos electorales locales, por lo que dichos preceptos al prever su existencia no contravienen la Ley Fundamental. En efecto, si bien es cierto que el artículo 41, Base V, constitucional, no establece la existencia de un "director general" en el Instituto Federal Electoral, también lo es que, como se dijo, el federalismo que promueve y fomenta la Norma Suprema implica el reconocimiento constitucional de un amplio margen de libertad de configuración a cargo del legislador local en los ámbitos de su competencia, lo que tiende a excluir, por regla general, que la regulación del orden jurídico federal se constituya en regulación subsidiaria del orden jurídico local. Además, en cuanto a su designación, de los artículos 85 y 92 del citado código electoral, se desprende que aquél es designado por el Consejo General del Instituto Electoral Local, el cual lo integran los consejeros nombrados por el Congreso del Estado.

P./J. 114/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 125/2008.—Partido de la Revolución Democrática.—17 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 114/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2008, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 691.

JURISDICCIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL ARTÍCULO 277, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA

DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER QUE SE REQUIERA POR ESTRADOS AL PROMOVENTE PARA QUE PRESENTE LAS PRUEBAS QUE HAYA OMITIDO, APERCIBIÉNDOLO QUE DE NO HACERLO SE TENDRÁ POR NO INTERPUESTO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL.—El citado precepto del Código Electoral de la entidad al disponer que se requiera por estrados al promovente para que cumpla con el requisito de presentar las pruebas que haya omitido en un plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de que se fije en los estrados dicho requerimiento, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación relativo, no transgrede el principio de certeza en materia electoral. Lo anterior es así, ya que, en primer lugar, constituye una obligación de la parte que promueve un medio de impugnación probar sus pretensiones, de manera que no resulta contrario a ese principio que se exija al promovente de un recurso anexar a su escrito inicial el caudal probatorio que brinde soporte a su argumentación. En segundo lugar, la circunstancia de que no se ofrezcan pruebas o no se acompañen con el escrito inicial, no genera la obligación de la autoridad de notificar el requerimiento respectivo en forma personal, pues siendo una carga procesal de quien promueve el medio de impugnación acreditar los hechos y las infracciones alegadas, basta con que se le requieran por estrados las pruebas omitidas para que se satisfaga plenamente el principio de certeza en materia electoral, ya que con esta notificación lo único que se trata es de constreñir a quien de por sí sabe que tiene la obligación de justificar sus pretensiones. En tercer lugar, el apercibimiento de desechar el medio de impugnación respectivo, en caso de que se omitan las pruebas, tampoco se estima contrario al referido principio, toda vez que es una exigencia de la materia electoral la celeridad en todos los trámites, y lo que la norma pretende es que la autoridad exclusivamente dé curso legal a las instancias que efectivamente se sustenten en pruebas, a fin de no demorar la declaración definitiva acerca de a quién asiste el derecho. En todo caso, el material probatorio no constituye un requisito esencial del escrito mediante el cual se interpone un medio de impugnación, por lo que no hay necesidad de dar a conocer su omisión al justiciable a través de una notificación personal a fin de que la subsane, ya que la falta de pruebas lo único que indica es que quien promovió la instancia no tiene el propósito de demostrar los hechos que requieren acreditarse y, por lo mismo, que carece de sentido la prosecución del asunto. Además, el artículo 277, fracción II, del Código mencionado exceptúa el caso en que la controversia sea sólo de derecho, pues en este evento, si no hay necesidad de examinar medio alguno de convicción, tampoco habrá exigencia de que se acompañen pruebas a la instancia, ni mucho menos a formular requerimiento alguno.

P./J. 107/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas, 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 107/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 74 DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN PARA AQUELLOS PRECANDIDATOS QUE NO RETIREN SU PROPAGANDA ANTES DEL REGISTRO RELATIVO, TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 16 Y 22 CONSTITUCIONALES.—El citado precepto legal, al prever la imposición de una multa por la cantidad fija de cincuenta salarios mínimos para aquellos precandidatos que no retiren su propaganda cinco días antes del registro relativo, transgrede los artículos 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al no establecer la posibilidad de individualizar su aplicación dependiendo de las circunstancias en que se actualice dicha infracción, se aplica a todos por igual, invariable e inflexiblemente, aunado a que propicia excesos autoritarios y un tratamiento desproporcionado a los particulares.

P./J. 95/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Mayoría de nueve votos; votó en contra: José Fernando Franco González Salas.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 95/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

PARTIDOS POLÍTICOS. SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.—En principio, los partidos políticos tienen los derechos constitu-

cionales relacionados con el acceso a los medios de comunicación social, que a continuación se enumeran: 1. A promoverse, difundir mensajes, ideas y, en general, a ejercer su libertad de expresión a efecto de hacer posible sus fines constitucionales, relacionados con la promoción de la vida democrática del Estado Mexicano, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base I, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. A obtener, en forma equitativa, tanto financiamiento público, como aquellos elementos materiales de otra índole que sean indispensables para la realización de su finalidad constitucional, según lo previsto en el artículo 41, Base II, de la Norma Suprema; concretamente, en el contexto de sus tres principales actividades: i) Ordinarias permanentes; ii) Tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y iii) Específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, entre otras, en términos del artículo 41, Base II, segundo párrafo, del Texto Supremo; 3. Al uso permanente de los medios de comunicación social, de conformidad con la Base III del artículo 41 constitucional. Al respecto, cabe apuntar que la Constitución Política regula tanto a nivel federal, como local, el derecho de los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social; sin embargo, la Norma Suprema, al prever dicho tema en relación con los órdenes jurídicos locales, prácticamente realiza una remisión total de aquéllos a las reglas y principios constitucionales que operan en materia federal; 4. A una distribución constitucionalmente predeterminada de tiempos en radio y televisión, que se proyecta en las siguientes etapas del proceso electoral: i) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral; ii) Durante las precampañas; iii) En las campañas electorales; iv) Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado A, incisos a), b), c) y g), de la Ley Fundamental, y 5. A una distribución constitucionalmente predeterminada de tiempos en radio y televisión, principalmente, en función del grado de representatividad democrática que vayan adquiriendo, de conformidad con el artículo 41, Base III, apartado A, incisos e), f) y g), constitucional.

P./J. 112/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 125/2008.—Partido de la Revolución Democrática.—17 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 112/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2008, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 691.

PREDIAL MUNICIPAL. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ EL DECRETO 363, EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, POR EL QUE SE MODIFICARON LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES EN EL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, DE ESA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2011, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL APARTARSE DE LA PROPUESTA DEL REFERIDO MUNICIPIO CON BASE EN MOTIVACIONES QUE NO RESULTAN OBJETIVAS Y RAZONABLES (Fojas 52 a 118 de la sentencia. Razones aprobadas por unanimidad de diez votos).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 4/2011. MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, ESTADO DE QUINTANA ROO. 6 DE DICIEMBRE DE 2011. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: MAKAWI STAINES DÍAZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **seis de diciembre de dos mil once**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Mediante escrito depositado el ocho de enero de dos mil once en la Oficina de Correos de la ciudad de Cancún, Estado de Quintana Roo, y recibido el doce de ese mismo mes y año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Brito Rosellón, quien se ostentó como síndico municipal del Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de la norma y actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

1. Autoridades demandadas:

a) El Congreso del Estado de Quintana Roo.

b) El Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

c) El secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo.

d) El director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

2. Normas y actos cuya invalidez se demandan:

a) El Decreto 363 de veinticinco de noviembre de dos mil diez, emitido por la Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado al día siguiente en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se aprueban las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, para el ejercicio fiscal de dos mil once, sus efectos y consecuencias, así como la omisión de cumplir con lo dispuesto por los artículos segundo, cuarto y quinto transitorios del Decreto que reforma y adiciona al artículo 115 de la Constitución General, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

b) La omisión de remitir el decreto impugnado al titular del Poder Ejecutivo Local, para que éste ejerciera el derecho de veto previsto por el artículo 69 de la Constitución Estatal y demás disposiciones legales aplicables.

c) La omisión del Ejecutivo Local de ejercer la facultad de veto en contra del decreto combatido.

d) La promulgación, refrendo, publicación y ejecución del Decreto 363.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes:

a) El Decreto Legislativo 114 publicado el treinta de noviembre de dos mil seis, por el que se aprobaron las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor que sirven de base para el cobro del impuesto predial, para el ejercicio fiscal dos mil siete, ha sido aplicado en dos mil ocho, dos mil nueve y dos mil diez, con la modificación de que fueron objeto mediante Decreto 233, publicado el cuatro de diciembre de dos mil siete.

En el Decreto 200 emitido por el Congreso Estatal el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, se aprobaron las tablas de valores unitarios estableciendo en sus artículos transitorios que aun cuando su vigencia iniciaría a partir del primero de enero de dos mil diez, para efectos del impuesto predial se estaría a lo previsto en los artículos transitorios de la Ley de Hacienda de

los Municipios del Estado de Quintana Roo, por tanto, la tabla de cálculo anual del impuesto para el ejercicio fiscal dos mil diez, sería la contemplada en el artículo sexto transitorio del Decreto Número 133, siendo en consecuencia, las publicadas desde dos mil seis.

b) De conformidad con el artículo 115, fracciones I y IV, inciso c), segundo párrafo, constitucional, en la Cuadragésima Sesión Extraordinaria de Cabildo del Municipio actor, de veintiséis de octubre de dos mil diez, se aprobaron las tablas de valores unitarios del suelo y construcción, que servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, para el ejercicio fiscal dos mil once.

Una vez aprobadas, mediante oficio PM/292/2010 de veintisiete de octubre de dos mil diez, se remitió la iniciativa al Congreso Estatal para su aprobación.

El Legislativo Local emitió el decreto impugnado modificando sustancialmente la propuesta del Municipio actor, invadiendo así la facultad exclusiva originaria de éste, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General en estricto apego a la libre administración hacendaria.

c) En el Decreto Legislativo 363 se omite la publicación de los apartados correspondientes a las "consideraciones" y a las "modificaciones en lo particular", que se encuentran dentro de las consideraciones del dictamen contenido en dicho decreto, de las cuales se advierte que indebidamente se redujo el monto de recaudación tributaria planteado por el Municipio de Benito Juárez.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte esgrimió en síntesis que:

a) El artículo quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, por el que se reformó y adicionó el artículo 115, fracción IV, constitucional, estableció la obligación a las Legislaturas Locales, en coordinación con los Municipios, de adoptar medidas para que los valores unitarios de suelo sean equiparables a los valores de mercado de cada inmueble sujeto al impuesto predial, así como la de realizar las adecuaciones pertinentes a las tasas que se aplicarían en el cobro de dicho impuesto con la finalidad de garantizar la proporcionalidad y la equidad.

No obstante, el Legislativo Local, al emitir el decreto impugnado no lo hizo en coordinación con el Municipio actor, ya que no existió algún tipo

de comunicación, entre estos durante todo el procedimiento, lo cual violenta el contenido del artículo transitorio antes invocado y repercute en la hacienda del Municipio actor, al no obtener un mayor importe en la recaudación de las contribuciones a las que tiene derecho, lesionando su patrimonio jurídico y económico.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P./J. 111/2006, cuyo rubro señala: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."

Por otro lado, el decreto impugnado no justifica por qué el Municipio de Benito Juárez tiene que seguir aplicando las mismas tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el gravamen predial desde el año dos mil siete, excepto en las "zonas comerciales", cuando afirma que es imprescindible que el valor catastral sea revisado periódicamente, por la dinámica de los valores inmobiliarios.

En el mismo sentido, el Poder Legislativo Estatal señala que en la propuesta enviada por el Municipio actor, advierte errores numéricos y de imprecisión que podrían generar un incremento en los avalúos catastrales por encima de los valores comerciales, por lo que al realizar los ajustes a esos detalles permitirían cumplir con la equidad y proporcionalidad.

Sin embargo, en el decreto combatido no se especifica cuáles son esos errores detectados, ni de qué forma inciden en una sobrevaluación o en una subvaluación de los predios, tampoco el supuesto incremento en los avalúos catastrales es objetivo, al no estar sustentado en un caso concreto o en un estudio técnico, contrario a la propuesta presentada por el Municipio actor quien sí cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo y su reglamento.

En consecuencia, la legislatura de forma incierta y subjetiva al modificar en lo particular la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, dejó subsistentes las aplicadas desde dos mil siete, pasando por alto el hecho de que el impuesto predial es el principal y el más importante para el actor, así como la obligación de actualizar los valores catastrales cada año, sin exponer una justificación objetiva y razonable para hacerlo, ni estar sustentada en un criterio técnico, fundado y motivado.

En el mismo orden de ideas, carece de fundamentación y motivación la aseveración del decreto consistente en que la metodología, atribuciones para autoridades y particulares, la creación de figuras legales, así como requisitos y procedimientos relacionados con los avalúos, no deberían de estar contenidos en una tabla de valores unitarios de suelo y construcciones, sino en alguna disposición normativa emitida por el Ayuntamiento, lo cual le causa daños y perjuicios patrimoniales al promovente al no permitirle obtener la recaudación planeada por usar como base para el cobro del impuesto predial las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones aplicadas en el año dos mil siete.

Por lo que, al eliminarse la información en las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones propuesta por el Municipio actor, se corre el riesgo de que los sujetos pasivos del impuesto puedan obtener el amparo de la Justicia de la Unión, lo que reduciría su hacienda municipal en el próximo ejercicio fiscal.

Así, al tratarse de una iniciativa de decreto propuesta por el Municipio actor, la legislatura debió sujetarse al trámite dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, en lo relativo a una iniciativa de ley, y requerir opiniones e informes técnicos en la materia, con el objeto de cumplir lo ordenado en la ley y plasmar parámetros de conformidad con la normativa aplicable, para evitar posteriores juicios que tuvieran como consecuencia el reintegro de las contribuciones ya cobradas.

Por otra parte, en el decreto impugnado no se observó el contenido de diversos preceptos de la ley de catastro estatal los cuales definen al avalúo, al valor catastral, se omitió cumplir con el señalamiento de que el avalúo de los predios sea equiparable a los valores de mercado, así como se incurrió en el error de contemplar zonas comerciales, clasificación no existente en la ley.

Por lo anterior, es notoria la ausencia de fundamentación, lo cual causa indefensión al Municipio actor y torna inconstitucional al decreto combatido.

La decisión del Poder Legislativo Estatal de rechazar la propuesta emitida por el Municipio actor y adecuar los valores presentados, basándose en la protección de los intereses de la "ciudadanía" y de los benitojuarenses, así como la advertencia de diversas desproporciones consistentes en incrementos y decrementos no justificados, se hizo sin una base objetiva y razonable, y sin motivación, toda vez que la propuesta enviada se elaboró rigurosamente, incluyendo aspectos técnicos, legales, sociales y económicos, de conformidad con la ley de catastro estatal y su reglamento, lo cual viola la autonomía y

libertad hacendaria municipal y deja en estado de indefensión al actor, causándole un perjuicio patrimonial.

Por otro lado, la Legislatura Local no goza de facultades para rechazar o adecuar la propuesta de las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones enviada por el Municipio actor de conformidad con los artículos 111, 114 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo cual se evidencia con la ausencia de los preceptos que establezcan dicho supuesto en el decreto combatido, careciendo de fundamentación y motivación.

En este orden de ideas el poder emisor del decreto mencionado carece de sustento legal para determinar la aplicación de los valores vigentes durante el ejercicio fiscal inmediato anterior; así como de un incremento de diez por ciento respecto de las "zonas comerciales", respecto del cual no establece el procedimiento por medio del cual llegó a determinar el incremento de ese porcentaje; tampoco define el concepto de esas zonas, las cuales fueron creadas arbitrariamente; por último, da pauta para que los contribuyentes demanden el amparo de la Justicia Federal, lo cual repercutiría en un daño patrimonial mayor.

El artículo 115 constitucional, confirmado en el artículo 153, fracción III, inciso a), de la Constitución Local dispone que los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca la legislatura sobre la propiedad inmobiliaria. No obstante, en el Decreto 363 se establecieron valores inmobiliarios que sustraen la base gravable del impuesto predial, causando un perjuicio y daño patrimonial al Municipio promovente.

Por otra parte, el legislador incumplió con los artículos 106, 115 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, al no requerir opiniones e informes técnicos en la materia.

Sirven de apoyo las tesis P./J. 124/2004 y P./J. 112/2006, de rubros correspondientes: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE." y "HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONS-

TITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE." ...

c) En los artículos transitorios del decreto impugnado, no se hace alusión a que el decreto se le remita al Poder Ejecutivo del Estado, con el objeto de que se hagan las observaciones pertinentes o se proceda a su publicación de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Local, en relación con el 135 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, sino únicamente se expresa la fecha en la que iniciará su vigencia y se ordena su publicación.

Dicha omisión contraviene tanto el artículo 16 constitucional, primer párrafo, ya que el decreto impugnado carece de una debida fundamentación y motivación, lo que le ocasiona perjuicios a la hacienda pública del Municipio actor, y le resta ingresos que podría percibir legalmente por el cobro del impuesto predial, así como el 115 del Texto Fundamental al no respetar la autonomía municipal y la libre administración de su hacienda.

d) El Ejecutivo Local, al estar obligado a cumplir y hacer cumplir las leyes federales y estatales, debió ejercer su facultad de veto, la cual, si bien es discrecional, lo obligaban a realizar las observaciones pertinentes, si las hubiere, o proceder a su publicación de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Local.

e) Por otra parte, si al analizar la propuesta enviada por el Municipio actor, el Congreso Local encontró incongruencias debió de haber regresado la propuesta para que se subsanaran las irregularidades advertidas y no extralimitarse en sus atribuciones, realizando un cálculo en base a circunstancias ajenas a las que realmente deben prevalecer para realizar el mismo, aprobando unas tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que no fueron las propuestas, con lo que se pone de manifiesto la violación a la autonomía de la administración libre de su hacienda.

f) El decreto impugnado viola la autonomía municipal y la facultad de los Ayuntamientos para realizar el cálculo de las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones contenidas en el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo, de la Constitución General, toda vez que la propuesta de las mencionadas tablas tiene un alcance superior al de ser solamente el inicio de un procedimiento legislativo, por lo que la facultad de las Legislaturas Estatales es la de aprobarlas, mas no subrogarse en las funciones de los Municipios, como sucede en el caso.

Sirve de apoyo la tesis P./J. 111/2006, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."

CUARTO.—**Artículos constitucionales que se aducen violados.** Los preceptos que se estiman infringidos son: 14, 16, primer párrafo, 41 y 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) y c), cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de doce de enero de dos mil once, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 4/2011 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Mediante proveído de diecisiete de enero de dos mil once, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación del Poder Legislativo.** En su escrito sustancialmente señaló:

a) El artículo 115, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución General, establece que las Legislaturas Estatales tienen competencia para proponer los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a las Legislaturas Estatales, quienes tomarán la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueben las Leyes de Ingresos de los Municipios y las correspondientes tablas de valores unitarios.

En el caso, de la exposición de motivos del Municipio actor, se advierte que la propuesta de incrementar los valores unitarios de suelo y de construcciones se fundamenta principalmente en la inflación acumulada desde el año dos mil seis a la fecha, la cual corresponde al dieciocho punto ochenta y siete por ciento. Por otro lado, se reconoce que los valores de dos mil diez estaban por encima de la realidad y que, de acuerdo al ejercicio de aplicación de

las tablas de valores unitarios del suelo y construcción aprobadas para ese ejercicio, se constató que existían diferencias notables respecto a las declaraciones de la población, que en conjunto con la situación económica prevaleciente, eran superiores a los valores comerciales.

La anterior justificación al incremento propuesto a los valores unitarios de suelo y construcciones hace evidente la ausencia de motivación básica en la iniciativa del Municipio.

Por tanto, las modificaciones realizadas por la Legislatura Local a la propuesta municipal, fueron atendiendo y desvirtuando los argumentos que sustentaban su proposición.

En este orden de ideas, del análisis de la propuesta del Municipio actor se observaron desproporciones, incrementos y decrementos no justificados, por lo que se sugirió ajustar algunos valores tomando en consideración los vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, aplicando un incremento de diez por ciento respecto de las zonas comerciales, con el fin de que el Ayuntamiento pudiera cumplir con su función de prestar los servicios públicos correspondientes y la ciudadanía hacer frente a la crisis económica que actualmente les afecta.

Así, de lo advertido por el Congreso Local, se puede constatar lo siguiente:

• Algunos valores propuestos para el año dos mil once, aumentaron en más de mil por ciento, con respecto al año anterior.

• Otros valores propuestos para el año dos mil once, tuvieron un decremento de más de sesenta por ciento, con respecto al año anterior.

• El incremento en los valores propuestos hubiera sido aplicable a aquellos suelos y construcciones que por sus características repercutirían en su mayoría a la población con menor capacidad contributiva, mientras que los decrementos favorecerían a sectores económicos con mayor capacidad contributiva.

• Aun cuando la inflación acumulada de dos mil seis a dos mil diez hubiera sido del dieciocho punto ochenta y siete por ciento, como afirma el Municipio actor, los valores propuestos no guardan proporción con el comportamiento de dicho indicador económico sino que lo superan en demasía.

• Por el contrario, el incremento del diez por ciento autorizado por la Legislatura del Estado, encuentra una mayor aproximación al indicador que ubica la inflación en tres punto siete en el año dos mil nueve y en cuatro punto cuarenta por ciento en el dos mil diez, según datos oficiales, resultando coherente con el criterio planteado por el Municipio en su iniciativa, aun cuando no se le haya concedido el porcentaje pedido.

Con base en lo anterior, las comisiones correspondientes manifestaron que las modificaciones a la propuesta por el Municipio actor, estaban enfocadas en atraer y optimizar su recaudación lo cual llevaría a que este nivel de gobierno contara con los recursos necesarios que le permitirían ofrecer mejores servicios públicos a sus gobernados.

En consecuencia, se debe reconocer la validez del Decreto 363, ya que la Legislatura Estatal dio respuesta a la propuesta del Municipio de manera objetiva y razonable.

b) El Legislativo Local considera inoperante el tercer concepto de invalidez consistente en que la omisión de no remitir el decreto impugnado para su publicación al Ejecutivo del Estado contraviene el artículo 69 de la Constitución Estatal y elimina la posibilidad de que este último pudiera advertir que debía acatar las disposiciones legales que le corresponden en la materia.

Lo anterior, porque dicho argumento se apoya en situaciones hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del decreto combatido, por lo cual deben desestimarse los razonamientos sostenidos bajo esa premisa.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** En síntesis manifestó:

Que la promulgación y publicación del Decreto 363 es legal y no contraviene de forma alguna los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución General, al haberse realizado de conformidad con la Constitución Local y con la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, las cuales establecen la obligación del gobernador del Estado, de promulgar y publicar en el medio de difusión oficial, los decretos expedidos por la Legislatura Local.

Por otro lado, no existe la omisión del Ejecutivo Estatal de ejercer su facultad de veto en el procedimiento de creación del decreto impugnado, toda vez que es una prerrogativa, consistente en la posibilidad de hacer llegar a la Legislatura Local, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante ese procedimiento legislativo, constituyéndose como un medio de efectiva colaboración de pode-

res en el proceso para la formación de leyes, y que conforme a la Constitución Estatal, el gobernador podrá ejercer ese derecho cuando considere que la ley o norma de que se trate sea violatoria de las garantías constitucionales de los gobernados; lo cual no acontece en el caso ya que el Decreto 363 salvaguarda y tutela los principios de igualdad, proporcionalidad y equidad tributarias, contemplados en la Constitución.

Además, el no ejercicio del derecho de veto no invade la esfera de competencia del Municipio actor, ni vulnera el contenido de los artículos 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) y c), cuarto párrafo, 14 y 16 constitucionales, resultando inoperantes los conceptos de invalidez.

Reproduce algunas razones que sostienen la validez del decreto impugnado, expuestas por el Poder Legislativo al considerar que:

a) Es evidente la ausencia de motivación básica en la propuesta del Municipio al justificar el incremento a los valores unitarios de suelo y construcciones en la inflación acumulada de dos mil seis a la fecha y reconocer por otro lado, que los valores de dos mil diez estaban por encima de la realidad y que al aplicarse las tablas aludidas, se constató la diferencia existente respecto a las declaraciones de la población, que en conjunto con la situación económica prevaleciente eran superiores a los valores comerciales.

En consecuencia, las modificaciones realizadas por la Legislatura Local a la iniciativa municipal, fueron atendiendo y desvirtuando los argumentos que sustentaban su proposición. En este sentido, de su análisis se observaron desproporciones, incrementos y decrementos no justificados, por lo que se sugirió ajustar algunos valores tomando como base los vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, aplicando un incremento de diez por ciento respecto de las zonas comerciales, con el fin de que el Ayuntamiento cumpla con sus funciones de prestar los servicios públicos correspondientes y la ciudadanía pueda hacer frente a la crisis económica prevaleciente.

Por tanto, la Legislatura Estatal dio respuesta a la propuesta del Municipio de manera objetiva y razonable, por lo que se debe reconocer la validez del Decreto 363.

b) Resulta inoperante el concepto de invalidez consistente en la omisión del Poder Legislativo del Estado, de no remitir el decreto impugnado para su publicación al Ejecutivo Local, ya que dicho argumento se apoya en situaciones hipotéticas que no evidencian la inconstitucionalidad del decreto combatido.

OCTAVO.—**Opinión de la procuradora general de la República.** La procuradora al formular su opinión, manifestó en síntesis:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.

b) El Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, goza de legitimación procesal activa y su representación recae en el síndico municipal, quien compareció en la demanda, acreditando su personalidad.

c) El escrito de demanda fue presentado oportunamente toda vez que el Municipio actor se ostentó sabedor del decreto combatido por su publicación en el Periódico Oficial del Estado, el veintiséis de noviembre de dos mil diez, por lo que el plazo para presentar la demanda empezó a correr el veintinueve de noviembre siguiente, feneciendo el veinticinco de enero de dos mil once, habiéndose depositado en la oficina de correos de la localidad el ocho del mismo mes y año.

d) Resulta infundada la causal de improcedencia consistente en la falta de legitimación procesal activa del síndico promovente, pues el titular del derecho base de la acción le corresponde al órgano colegiado denominado "Ayuntamiento".

Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 92, fracción V, de la Ley de Municipios Estatal, al síndico municipal se le otorga el carácter de apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que éste sea parte, cuya personalidad acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Instituto Electoral de Quintana Roo de trece de febrero de dos mil ocho, en la que se aprecia que fue electo para el cargo que ostenta, por lo que tiene legitimación procesal activa para comparecer en el juicio, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

e) Resulta fundado el concepto de invalidez relativo a que el Congreso Local no motivó razonablemente la modificación a la propuesta del Municipio actor de la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria en el ejercicio fiscal de dos mil once, lo cual violenta el artículo 115, fracción IV, constitucional.

Ello, porque de conformidad con el artículo 115, fracción IV, constitucional y de la interpretación que ha hecho esta Suprema Corte de Justicia de

la Nación, se desprende que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y las Legislaturas Locales para tomar la decisión final sobre estos aspectos.

Por otro lado, dicha libertad de configuración de la legislatura se encuentra limitada por el principio de motivación objetiva y razonable, el cual también constituye una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental. Resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial P./J. 111/2006, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."

En este sentido, se debe atender a los criterios de razonabilidad establecidos en la controversia constitucional 13/2006, para determinar si en el caso el Congreso Local cumplió con el principio de motivación objetiva y razonable, en la cual se estableció que se debe ponderar si el Legislativo Local:

• Se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio accionante;

• Expuso una base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor planteó motivos sobre la pertinencia de su propuesta; y,

• Si en atención a lo anterior, resolvió alejarse de la iniciativa.

Por tanto, de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, se advierte que:

El Congreso Local se apartó de la propuesta enviada por el Municipio actor como se observa del dictamen de las Comisiones de Hacienda, Presupuesto y Cuenta y de Asuntos Municipales de la Legislatura Estatal, en el cual se sugiere ajustar algunos valores propuestos por el Ayuntamiento, para lo cual se debería tomar en consideración los valores vigentes en el ejercicio fiscal de dos mil diez, aplicando un incremento del diez por ciento respecto de las zonas comerciales, con la finalidad de que el Ayuntamiento pudiera prestar los servicios públicos que le corresponde, y la ciudadanía pudiera hacer frente a la crisis económica que le afecta, dejando intocadas las zonas habitacionales.

Así, de la exposición de motivos del Municipio se desprende que se propuso una actualización de la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones que se venía aplicando desde el ejercicio fiscal de dos mil siete, como resultado de la revisión periódica de los valores catastrales, ya que las diferentes variables de mercado, no se desarrollan uniformemente, como lo es la inflación que se ha presentado en los últimos años.

Lo anterior, se traduce en una motivación técnica, ya que el Municipio expuso su propuesta con razonamientos pormenorizados basados en el documento denominado "Valuación del impacto en la modificación de la tabla de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Benito Juárez dos mil once", elaborado por la Dirección de Catastro de la Tesorería Municipal, documento del cual se desprenden argumentos de política tributaria con sustento técnico, que el Municipio consideró suficientes para justificarla con lo cual dio inicio al diálogo legislativo respectivo.

No obstante dicha motivación por parte del Municipio actor, el Congreso Local al modificarla, esencialmente fundó su decisión en la protección y apoyo de la economía de los ciudadanos municipales, como se aprecia del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda, Presupuesto y Cuenta y de Asuntos Municipales, sin apoyo en algún soporte técnico ni con argumentos razonables para no aprobar la propuesta aludida.

De igual forma, no se tomaron en cuenta datos del Banco de México, respecto a la inflación correspondiente al periodo comprendido entre los meses de septiembre de dos mil seis a septiembre de dos mil diez, como sí lo consideró el Municipio de Benito Juárez.

Asimismo, el Municipio actor manifestó que el impuesto predial es el principal y el más importante en cuanto a la concreción de la autogestión municipal y con él se pagan servicios públicos fundamentales y la propia operación de la función pública, por lo que la propuesta de actualización de las tablas de valores se basa en la realidad inmobiliaria que opera en Quintana Roo.

A esto, el Congreso del Estado responde que si bien comprende la importancia de la actualización de los valores aludidos, pondera la protección de los intereses de los habitantes del Municipio por lo que al advertir diversas desproporciones, incrementos y decrementos no justificados, modifica la propuesta presentada con el único razonamiento de que lo hacen en beneficio de la economía de la ciudadanía.

Dicha justificación no puede considerarse como objetiva y razonable ya que es inconcuso que si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también su modificación debió hacerlo, lo que en el caso no sucedió.

Si bien es cierto, las Comisiones Unidas de Hacienda, Presupuesto y Cuenta y de Asuntos Municipales del Congreso Local expresaron que encontraron en la propuesta municipal diversas desproporciones, incrementos y decrementos no justificados, también lo es que no expresaron razonamientos técnicos para modificar únicamente las zonas comerciales con un incremento del diez por ciento y en cuanto a los demás rubros mantenerlos previstos en la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones de dos mil siete.

Por tanto, el argumento del Congreso Local carece de parámetro objetivo de razonabilidad, ya que de conformidad con el artículo quinto transitorio constitucional del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, la regulación de la mecánica para el cálculo del impuesto predial debe tomar en cuenta, el valor comercial de la propiedad del inmueble, y no otros como la economía de los habitantes del Municipio, lo cual se expresa en el mismo sentido en la tesis P./J. 123/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES."

En este orden de ideas, se debe declarar la inconstitucionalidad del Decreto 363, por el que se aprueban las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para el ejercicio fiscal dos mil once, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de noviembre de dos mil diez.

Resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez, ya que las violaciones que se presentan en este caso tienen un impacto invalidante total sobre la norma general impugnada. Sirve de apoyo la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de

autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para reconocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por 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, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La controversia constitucional fue promovida de manera oportuna, puesto que se remitió a esta Suprema Corte a través del Servicio Postal Mexicano el ocho de enero de dos mil once.

Resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia, cuyo alcance ha sido interpretado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 17/2002[1] en la cual se estableció que para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo o se envíen vía telegráfica se requiere: a) Que se depositen en las oficinas de

[1] "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, tesis P./J. 17/2002, página 898).

correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) Que el depósito o envió se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) Que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

En el caso, se dio cumplimiento a los tres requisitos aludidos, por lo siguiente:

El depósito se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo como se advierte de los sellos estampados en el sobre que obra en el expediente.[2]

En cuanto al "lugar de residencia" de las partes, de los sellos se desprende que fue depositado en la oficina de Correos de México de Benito Juárez, Cancún, Estado de Quintana Roo, en el cual tiene su residencia oficial el Municipio actor.

Resta ahora determinar si el depósito del recurso se hizo dentro del plazo de cinco días que para su interposición prevé el artículo 52 de la ley reglamentaria de la materia, para lo cual se deberá tener en cuenta que la parte actora impugna el Decreto 363 de veinticinco de noviembre de dos mil diez, emitido por la Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado al día siguiente en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se aprueban las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, para el ejercicio fiscal de dos mil once.

Atento a lo anterior, a efecto de determinar si la demanda fue promovida oportunamente respecto de la norma general impugnada, deberá estarse a lo que dispone el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,[3] que precisa que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será 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.

---

[2] Foja 85 del cuaderno principal, en ellos aparece la leyenda "Registrados, Admon., -8 ene. 2011, Admon. Cancún, Qroo."

[3] "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
"…
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."

En el caso, el Municipio actor se ostentó sabedor del decreto impugnado, con motivo de su publicación en el medio de difusión oficial del Estado, el veintiséis de noviembre de dos mil diez, por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes veintinueve de noviembre de dos mil diez al martes veinticinco de enero de dos mil once, debiendo descontarse del cómputo los días veintisiete y veintiocho de noviembre, cuatro, cinco, once y doce de diciembre, ambos de dos mil diez, y uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de enero de dos mil once, por corresponder a sábados y domingos de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como del dieciséis al treinta uno de diciembre de dos mil diez, por corresponder al segundo periodo de receso de este Máximo Tribunal.

En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue depositada el día ocho de enero de dos mil once, es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación activa.** A continuación se procederá a analizar la legitimación activa, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[4] establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, promovió la controversia constitucional Javier Brito Rosellón como síndico del Municipio de Benito Juárez, Estado de Quin-

[4] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

tana Roo, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Instituto Electoral de Quintana Roo, el trece de febrero de dos mil ocho,[5] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, fracción V, de la Ley de Municipios del Estado de Quintana Roo.[6]

De lo que se concluye que Javier Brito Rosellón, síndico del Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, está facultado legalmente para representar a dicho Municipio.

Resultando infundada la causa de improcedencia hecha valer por el gobernador como el secretario de Gobierno del Estado de Quintana Roo, quienes sostienen que el síndico del Municipio actor no tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional ya que el titular base de la acción es el órgano colegiado denominado Ayuntamiento y no dicho funcionario, de conformidad con los artículos 3, 66, fracción I, incisos r) y u) y 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.[7]

Lo anterior, puesto que el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, establece que el actor, demandado o tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, presumiéndose que quien comparezca a juicio, goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo.

---

[5] Foja 86 del cuaderno principal.

[6] "Artículo 92. Al síndico municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:
"…
"V. Ser apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte."

[7] "Artículo 3. Cada Municipio será gobernado por el Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial. Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población y organización política-administrativa, con las limitaciones que les señalen las leyes."
"Artículo 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:
"I. En materia de gobierno y régimen interior:
"…
"r) Promover las acciones legales correspondientes, cuando los Gobiernos Federal o Estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la esfera municipal;
"…
"u) Representar jurídicamente al Municipio."
"Artículo 92. Al síndico municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:
"…
"V. Ser apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte."

Por otra parte, de la relación de los artículos mencionados de la ley de los Municipios estatal, en los que se pretende sustentar la falta de legitimación del promovente, se advierte que es el síndico municipal el apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte. Estableciendo que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno y representación del Municipio, por lo que se puede concluir que no se establece formalidad alguna en relación con la existencia previa de acuerdo de dicho órgano colegiado para llevar a cabo tal representación. Siendo aplicable el razonamiento contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 52/2000.[8]

Por tanto, el funcionario promovente, en uso de la atribución conferida, puede promover la presente controversia constitucional, sin requerir la previa autorización o acuerdo del Ayuntamiento.

CUARTO.—**Legitimación de las partes demandadas.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

En la presente controversia se señalan como autoridades demandadas:

a) Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo

Comparece en su representación el diputado Luis Alberto González Flores, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente en funciones, lo cual acreditó con copia certificada del acta de

[8] "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 52/2000, página 720).

sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional, celebrada el quince de diciembre de dos mil diez, en la que consta que fue electo con el carácter con el que comparece.[9]

Por su parte, los artículos 25, 51 y 53 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo,[10] disponen que la Diputación Permanente funcionará en los recesos del Congreso, la que será presidida por una mesa directiva cuyo presidente tendrá la representación de dicho poder durante su encargo, por tanto, el presidente de la Diputación Permanente del Congreso Estatal se encuentra legitimado para comparecer en representación del mismo.

b) Poder Ejecutivo de la entidad

Félix Arturo González Canto, comparece en su carácter de gobernador de la entidad, lo que acreditó con el original del Periódico Oficial del Estado número dieciocho extraordinario de veintinueve de marzo de dos mil cinco, que contiene la publicación del Bando Solemne por el cual se le declara gobernador electo del Estado,[11] para el periodo comprendido del cinco de abril de dos mil cinco al dos mil once.

El artículo 78 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo,[12] dispone que el Poder Ejecutivo de Quintana Roo, se deposita en el gobernador, por lo que se concluye que éste es parte legitimada para comparecer en esta controversia constitucional en representación de aquél.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del decreto cuya invalidez se demanda. Por tanto, se le tiene como legítimamente representado.

---

[9] Fojas 655 a 661 del cuaderno principal.

[10] "Artículo 25. El presidente de la mesa directiva tendrá la representación del Poder Legislativo durante su encargo."
"Artículo 51. La Diputación Permanente es el órgano del Congreso del Estado que, durante los recesos de éste, mantiene la actividad del Poder Legislativo en aquellos asuntos que expresamente le señala la Constitución Política del Estado, la presente ley y demás disposiciones legales y reglamentarias."
"Artículo 53. La Diputación Permanente será presidida por una mesa directiva que se integrará con un presidente y dos secretarios."

[11] Fojas 703 a 706 del cuaderno principal.

[12] "Artículo 78. El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona denominado: 'gobernador del Estado de Quintana Roo'."

c) Secretario del Gobierno Estatal

Por último, compareció Eduardo Ovando Martínez, en su carácter de secretario de Gobierno, lo que acreditó con copia certificada de su nombramiento otorgado por el gobernador de la entidad[13] quien refrendó el decreto impugnado, por tanto, su legitimación debe estudiarse de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.[14]

Dicho precepto prevé que para hacer obligatorios los decretos, reglamentos y acuerdos de carácter general expedidos por el gobernador del Estado, deben estar refrendados por el secretario de Gobierno y por el encargado del ramo al que corresponda. Por tanto, al revestir autonomía la figura de refrendo a cargo del citado funcionario, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para comparecer a juicio.

Finalmente, cabe señalar que el Municipio actor también señaló como demandado al director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no obstante, en el auto admisorio no se le reconoció tal carácter por tratarse de una autoridad subordinada al Poder Ejecutivo Estatal, quien en todo caso tendrá que instruir a aquél para el cumplimiento de las resoluciones que se dicten en esta controversia constitucional.

QUINTO.—**Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Al no advertirse alguna causa de improcedencia diversa a la analizada, procede estudiar el fondo del asunto.

SEXTO.—**Análisis del fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

El Municipio actor aduce en los conceptos de invalidez planteados en la demanda, que el legislador estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil once, sin fundar ni motivar

[13] Foja 731 del cuaderno principal.
[14] "Artículo 11. Los decretos, reglamentos y acuerdos de carácter general expedidos por el gobernador del Estado, para que sean obligatorios, deberán estar refrendados por el secretario de Gobierno y por el encargado del ramo al que el asunto corresponda; lo mismo se observará respecto a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado."

dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional y el artículo quinto transitorio de la reforma de treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve del citado Texto Fundamental.

Para dilucidar la cuestión planteada, debe atenderse al artículo 115 constitucional[15] que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales. Este revela que las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.

---

[15] "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"a) Percibirán 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.
"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
"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.
"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán 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 las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. ...
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

Este criterio se encuentra reflejado en la tesis P./J. 111/2006,[16] de rubro "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."

Toda vez que en la presente controversia constitucional se plantea el problema de la determinación de los alcances de cada una de las atribuciones competenciales antes referidas, adquieren trascendencia los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, en particular, la ejecutoria pronunciada en la controversia constitucional 14/2004 en la que se afirmó sustancialmente lo siguiente:

1. Que el principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

2. Que el principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

---

[16] "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.—La regulación de 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 las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, octubre de 2003, tesis P./J. 111/2006, página 1129).

3. Que los Municipios tienen derecho 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 por base el cambio de valor de los inmuebles.

4. Que el principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho –con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal– y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

5. Que es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

6. Que las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

7. Que las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

8. Que en el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las legislaturas que toman la decisión final.

9. Que, por lo anterior, la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de **argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos** en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión del dictamen legislativo.

La ejecutoria en comento dio lugar a las tesis P./J. 124/2004[17] y P./J. 112/2006[18] de rubros, respectivamente: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."

---

[17] "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P./J. 124/2004, página 1123).

[18] "HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del 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 XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.', las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, octubre de 2006, tesis P./J. 112/2006, página 1131).

y "HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE."

Al efecto, debe señalarse que esta Suprema Corte, en diversos precedentes se ha pronunciado sobre la interpretación y alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, sobre la hacienda municipal, los cuales fueron recogidos en la tesis 1a. CXI/2010[19] de la Primera Sala, que este Pleno

---

[19] "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.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que 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; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen 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; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho 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; 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 por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; 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

comparte pues refleja sus criterios, 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."

Uno de los principios que adquiere importancia en el presente asunto es el de reserva de fuentes de ingresos municipales, conforme al cual se aseguran ciertas fuentes a los Municipios para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

El primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

Ahora bien, como lo ha afirmado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, la regulación de las cuotas y tarifas apli-

---

mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXII, noviembre de 2010, tesis 1a. CXI/2010, página 1213).

cables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en el caso que nos ocupa la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, siendo válido afirmar que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV, del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa por lo que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

En efecto, este principio de motivación objetiva y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de inicia-

tiva del Municipio a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse **como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos**, que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la asamblea en Pleno.

Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales 13/2006 y 15/2006, en que esta Suprema Corte de Justicia determinó, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes:

I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio; y,

II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

Enseguida, se analizará si en el caso el Congreso del Estado de Quintana Roo motivó racionalmente los cambios realizados a la propuesta original del Municipio.

I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio

Como ha quedado sentado, este Alto Tribunal en el precedente de la controversia constitucional 14/2004 ha determinado la vinculatoriedad dialéctica de las iniciativas y la necesidad de motivar que tienen los Congresos Locales, cuando se alejan de la propuesta original.

El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio

Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

a) Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio; sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

c) Motivación técnica. En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

i) El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

ii) No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales, debiendo destacar, que el trabajo de las comisiones legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 113/2006[20] y P./J. 114/2006[21] de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIA-

---

[20] "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.—La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, octubre de 2006, tesis P./J. 113/2006, página 1127).

[21] "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUAN-

TIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES." y "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES."

También es necesario atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, en virtud de que no puede trasladarse a terceras personas, al ser el poseedor o propietario del inmueble el que se encuentra obligado a pagarlo; real, debido a que grava valores económicos que tienen su origen en la relación jurídica que se establece entre una persona (poseedor o propietario) y una cosa o un bien (suelo o éste y las construcciones adheridas a él); y, local, ya que es el Municipio, el orden de gobierno que se encarga de su recaudación y control.

En México se estableció que fuera el Municipio el encargado de la recaudación, control y administración del impuesto predial, constituyéndose dicho gravamen en una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas

---

TITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.—El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIV, octubre de 2006, tesis P./J. 114/2006, página 1126).

Locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.[22]

Una vez establecidos los parámetros para este estudio se advierte que efectivamente el Congreso del Estado modificó la propuesta enviada por el Municipio, de acuerdo con lo siguiente:

- Se eliminó el valor por factor, de todas las zonas pertenecientes a las localidades 601 - ciudad de Cancún, 602 - Puerto Morelos, 603 - Zona agropecuaria y forestal y 604 - Leona Vicario-Mérida.

- En la localidad 601 - ciudad de Cancún, de forma particular se presentaron los siguientes cambios: en la zona 1 - Puerto Juárez, se presentaron treinta modificaciones a los valores base propuestos; en la zona 2 - Centro, sesenta y uno; en la zona 3 - zona hotelera, se modificaron todos los valores

---

[22] Dichas consideraciones se advierten en la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, que dice: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P./J. 122/2004, página 1124).

base propuestos, con excepción de los valores no incluidos por crecimiento de zona; en la zona 4 - Solidaridad, se modificaron ocho; en la zona 5 - nuevos horizontes, veintitrés; en la zona 6 - Franja ejidal norte, setenta y cuatro; en la zona 7 - Franja ejidal Sur, treinta y seis; en la zona 8 - Luis Donaldo Colosio-Bonfil, noventa y ocho; y, en la zona 9 - carretera Cancún-Mérida, treinta.

- En la localidad 602 - Puerto Morelos, de forma particular se presentaron los siguientes cambios: en la zona 1 - Puerto Morelos, se realizaron doscientos catorce cambios a los valores base propuestos; y, en la zona 2 - Carretera Puerto Morelos, dos.

- En la localidad 603 - Zona agropecuaria y forestal, de forma particular se presentaron los siguientes cambios: en la zona 1 - Leona Vicario, un solo cambio; y, en la zona 2 - Carretera Cancún-Mérida, tres.

- Respecto de los coeficientes de eficiencia del suelo, se eliminó de la propuesta del Municipio actor los coeficientes por servicios, de zona federal, de forma, de frente, de superficie, de zona de atención prioritaria, de predio rural y de incentivos.

- Se agregaron a las tablas de definiciones de los tipos de construcción, aplicables para el avalúo de la construcción; las siguientes clasificaciones: canchas deportivas sin techo; canchas deportivas con techo parcial o total; estacionamientos sin techo; edificios de estacionamientos; condominio habitacional turístico; e, instalaciones especiales, las cuales se dividen en palapas, almacén rústico, alberca y cancha deportiva.

- Se modificaron prácticamente la mayoría de los valores por metro cuadrado de los tipos de construcción aplicables en el Municipio actor; además, se eliminó la clasificación de las instalaciones especiales según la calidad de su construcción y la condición del inmueble.

- Se eliminó el mecanismo para la revisión de avalúos, su procedimiento y los requisitos para la aceptación del reclamo de éstos, así como el apartado en el que se establecían los requisitos para pertenecer al padrón de peritos valuadores auxiliares de la Dirección de Catastro y los tipos de sanciones a que se harían acreedores por el incumplimiento de sus obligaciones.

- Se modificó el inicio de vigencia del decreto, puesto que en el artículo transitorio propuesto por el Municipio actor la vigencia comenzaría al día siguiente de su publicación, mientras que en el decreto impugnado se establece que la vigencia comienza a partir del primero de enero de dos mil once.

Lo anterior se evidencia con el siguiente cuadro comparativo:

TABLA DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES PROPUESTA POR EL MUNICIPIO ACTOR	TABLA DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES APROBADA Y PUBLICADA EN EL DECRETO NÚMERO 363
Definición de Términos Para la correcta interpretación de los términos empleados en esta tabla de valores, se definen los siguientes términos en complemento a los enunciados en la Ley de Catastro y el Reglamento correspondiente para el Estado de Quintana Roo.	**Definición de Términos** Para la correcta interpretación de los términos empleados en esta tabla de valores, se definen los siguientes términos en complemento a los enunciados en la Ley de Catastro y el Reglamento correspondiente para el Estado de Quintana Roo.
Categorías Dependiendo de su relación con el entorno y ubicación los predios se clasificaran como: A) Urbano: Son los comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones y las superficies de terreno colindantes con las zonas urbanas, cuando en ellas se formen núcleos de población, cualquiera que sea su magnitud o aquéllos que sean fraccionados con fines de urbanización. B) Rural (antes Rústico): La zona no comprendida dentro de lo Urbano.	**Categorías** Dependiendo de su relación con el entorno y ubicación los predios se clasificaran como: A) Urbano: Son los comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones y las superficies de terreno colindantes con las zonas urbanas, cuando en ellas se formen núcleos de población, cualquiera que sea su magnitud o aquéllos que sean fraccionados con fines de urbanización. B) Rural (antes Rústico): La zona no comprendida dentro de lo Urbano.

Condición de Utilización del Suelo De acuerdo a las condiciones de Utilización del Suelo, los predios pueden ser: A) Baldío B) Obra en Construcción C) Obra en Abandono D) En Funcionamiento de Área Mínima de Construcción E) En Funcionamiento	**Condición de Utilización del Suelo** De acuerdo a las condiciones de Utilización del Suelo, los predios pueden ser: A) Baldío B) Obra en Construcción C) Obra en Abandono D) En Funcionamiento de Área Mínima de Construcción E) En Funcionamiento
Cálculo de Avalúo Catastral El cálculo del Avaluó (sic) es la suma del valor del terreno más el valor de la construcción, expresado como: *VC = (VT) + (VCo)* Entendiéndose como: *VC* = Avalúo Catastral *VT* = Avaluó del Terreno *VCo* = Avaluó de la Construcción Dichos valores son el resultado final de la aplicación de la metodología de valuación descrita por este instrumento.	**Cálculo de Avalúo Catastral** El cálculo del Avaluó (sic) es la suma del valor del terreno más el valor de la construcción, expresado como: *VC = (VT) + (VCo)* Entendiéndose como: *VC* = Avalúo Catastral *VT* = Avaluó del Terreno *VCo* = Avaluó de la Construcción Dichos valores son el resultado final de la aplicación de la metodología de valuación descrita por este instrumento.

TABLA DE COEFICIENTES DE DEMÉRITO O INCREMENTO DE LOS VALORES CATASTRALES UNITARIOS PARA EL TERRENO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ Basados en esta información, se aplican las tablas descritas en los siguientes subtítulos de acuerdo a su propia definición.	**TABLA DE COEFICIENTES DE DEMÉRITO O INCREMENTO DE LOS VALORES CATASTRALES UNITARIOS PARA EL TERRENO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ** Basados en esta información, se aplican las tablas descritas en los siguientes subtítulos de acuerdo a su propia definición.
Zonificación y lotes tipo Para determinar la base de cálculo se requiere la identificación de los principales indicadores tipo de la zona de estudio, mostrando sus alternativas en la siguiente tabla, misma que indica la codificación Catastral vigente, así como los datos del Lote Tipo para cada sector en sus variantes	**Zonificación y lotes tipo** Para determinar la base de cálculo se requiere la identificación de los principales indicadores tipo de la zona de estudio, mostrando sus alternativas en la siguiente tabla, misma que indica la codificación Catastral vigente, así como los datos del Lote Tipo para cada sector en sus variantes

Localidad	Zona	Nombre	Uso	Frente	Fondo	Superficie
601	1	Puerto Juárez	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	2	Zona Centro	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	3	Zona Hotelera SM B	Urbano	20.00	40.00	800.00
601	3	Zona Hotelera SM A, C, D y E	Urbano	50.00	100.00	5,000.00
601	4	Solidaridad	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	5	Nuevos Horizontes	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	6	Franja Ejidal Norte	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	7	Franja Ejidal Sur	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	8	Luis Donaldo Colosio-Bonfil	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	9	Carretera Cancún-Mérida	Urbano	30.00	50.00	1,500.00
601	9	Carretera Cancún-Mérida	Rural	100.00	100.00	10,000.00
602	1	Puerto Morelos	Urbano	10.00	30.00	300.00
602	2	Carretera Puerto Morelos	Urbano	8.00	20.00	160.00
602	2	Carretera Puerto Morelos	Rural	200.00	500.00	100,000.00
603	1	Leona Vicario	Urbano	20.00	40.00	800.00
603	1	Leona Vicario	Rural	100.00	100.00	10,000.00
603	2	Carretera Leona Vicario	Rural	100.00	500.00	50,000.00
604	1	Leona Vicario - Mérida	Rural	100.00	500.00	50,000.00
604	2	Bonfil Norte	Rural	100.00	500.00	50,000.00
Otros no mencionados			Rural	500.00	500.00	2,500,000.00

Localidad	Zona	Nombre	Uso	Frente	Fondo	Superficie
601	1	Puerto Juárez	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	2	Zona Centro	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	3	Zona Hotelera SM B	Urbano	20.00	40.00	800.00
601	3	Zona Hotelera SM A, C, D y E	Urbano	50.00	100.00	5,000.00
601	4	Solidaridad	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	5	Nuevos Horizontes	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	6	Franja Ejidal Norte	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	7	Franja Ejidal Sur	Urbano	8.00	20.00	160.00
601	8	Luis Donaldo Colosio-Bonfil	Urbano	10.00	30.00	300.00
601	9	Carretera Cancún-Mérida	Urbano	30.00	50.00	1,500.00
601	9	Carretera Cancún-Mérida	Rural	100.00	100.00	10,000.00
602	1	Puerto Morelos	Urbano	10.00	30.00	300.00
602	2	Carretera Puerto Morelos	Urbano	8.00	20.00	160.00
602	2	Carretera Puerto Morelos	Rural	200.00	500.00	100,000.00
603	1	Leona Vicario	Urbano	20.00	40.00	800.00
603	1	Leona Vicario	Rural	100.00	100.00	10,000.00
603	2	Carretera Leona Vicario	Rural	100.00	500.00	50,000.00
604	1	Leona Vicario - Mérida	Rural	100.00	500.00	50,000.00
604	2	Bonfil Norte	Rural	100.00	500.00	50,000.00
Otros no mencionados			Rural	500.00	500.00	2,500,000.00

TABLA DE VALORES DEL TERRENO PARA APLICAR EN LA LOCALIDAD DE CANCÚN MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, COSTO POR METRO CUADRADO

Las siguientes tablas corresponden a los criterios de clasificación de la clave catastral, misma que se explica a continuación para su correcta interpretación.

6	01	2	030	013	005	01	031
Municipio	Localidad	Zona	Supermanzana	Manzana	Lote	Subdivisión	Condominio

Municipio: identificador de Municipio en el Estado de Quintana Roo.
Localidad: identificador del catalogo de localidades en el Municipio de Benito Juárez.
Zona: identificador de Zona Catastral Homogénea, de acuerdo a sus atributos urbanos, socioeconómicos e históricos de desarrollo.
Supermanzana: identificador de la Unidad administrativa catastral, en muchos casos, pero no siempre, asociados con la colonia limitada por vialidades primarias o troncales. En caso de unidades rurales, aquellas que tienen homogeneidad en su estructura y origen.
Manzana: identificador de la Unidad urbana continua de uso no vial limitada por vialidades en sus extremos

TABLA DE VALORES DEL TERRENO PARA APLICAR EN LA LOCALIDAD DE CANCÚN MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, COSTO POR METRO CUADRADO

Las siguientes tablas corresponden a los criterios de clasificación de la clave catastral, misma que se explica a continuación para su correcta interpretación.

6	01	2	030	013	005	01	031
Municipio	Localidad	Zona	Supermanzana	Manzana	Lote	Subdivisión	Condominio

Municipio: identificador de Municipio en el Estado de Quintana Roo.
Localidad: identificador del catalogo de localidades en el Municipio de Benito Juárez.
Zona: identificador de Zona Catastral Homogénea, de acuerdo a sus atributos urbanos, socioeconómicos e históricos de desarrollo.
Supermanzana: identificador de la Unidad administrativa catastral, en muchos casos, pero no siempre, asociados con la colonia limitada por vialidades primarias o troncales. En caso de unidades rurales, aquellas que tienen homogeneidad en su estructura y origen.
Manzana: identificador de la Unidad urbana continua de uso no vial limitada por vialidades en sus extremos

Lote: identificador de Unidad funcional de propiedad base de la tierra, soportado por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo. **Subdivisión:** identificador de la unidad resultante de una subdivisión de lote que constituye un nuevo lote, y que en la suma de sus parte (sic) de la superficie del original, soportado por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo. **Condominio:** identificador de la unidad condominal, correspondiente a una parte de un lote constituido, el cual por su origen se compone de un área condominal, privativa y de indiviso, que le da particularidad y características individuales de registro por un condómino responsable, esta soportada por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo.	**Lote:** identificador de Unidad funcional de propiedad base de la tierra, soportado por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo. **Subdivisión:** identificador de la unidad resultante de una subdivisión de lote que constituye un nuevo lote, y que en la suma de sus parte (sic) de la superficie del original, soportado por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo. **Condominio:** identificador de la unidad condominal, correspondiente a una parte de un lote constituido, el cual por su origen se compone de un área condominal, privativa y de indiviso, que le da particularidad y características individuales de registro por un condómino responsable, esta soportada por un instrumento de propiedad registrado ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo.

TABLA DE VALORES UNITARIOS PARA EL AVALUO DEL TERRENO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ

Los elementos de valor de unidades de terreno corresponden a los citados en la aplicación del costo de la construcción en las secciones posteriores.

601 - Ciudad de Cancún								
Zona 1 - Puerto Juárez								
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Valor Base**	**Valor por factor**
601	1	062	001	999	001	999	700	---
601	1	063	001	999	001	999	600	---
601	1	064	001	033	001	999	550	---
601	1	064	034	999	001	999	550	---
601	1	065	001	999	001	999	600	---
601	1	066	001	999	001	999	600	---
601	1	067	001	999	001	999	600	---
601	1	068	001	999	001	999	600	---
601	1	069	001	999	001	999	600	---
601	1	070	001	999	001	999	600	---

TABLA DE VALORES UNITARIOS PARA EL AVALUO DEL TERRENO DEL MUNICIPIO BENITO JUÁREZ

Los elementos de valor de unidades de terreno corresponden a los citados en la aplicación del costo de la construcción en las secciones posteriores.

601 - Ciudad de Cancún							
Zona 1 - Puerto Juárez							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Valor Base**
601	1	062	001	999	001	999	700
601	1	063	001	999	001	999	**700**
601	1	064	001	033	001	999	**700**
601	1	064	034	999	001	999	**600**
601	1	065	001	999	001	999	600
601	1	066	001	999	001	999	600
601	1	067	001	999	001	999	**700**
601	1	068	001	999	001	999	**700**
601	1	069	001	999	001	999	**700**
601	1	070	001	999	001	999	**700**

| | | |

601	1	084	065	999	001	999	600	---	601	1	084	065	999	001	999	600
601	1	085	001	015	001	999	550	---	601	1	085	001	015	001	999	**600**
601	1	085	016	999	001	999	550	---	601	1	085	016	999	001	999	**600**
601	1	086	001	001	001	999	550	---	601	1	086	001	001	001	999	**600**
601	1	086	002	002	001	999	1400	---	601	1	086	002	002	001	999	**1500**
601	1	086	003	003	001	999	1000	---	601	1	086	003	003	001	999	**1500**
601	1	086	004	008	001	999	800	---	601	1	086	004	008	001	999	**700**
601	1	086	009	013	001	999	1100	---	601	1	086	009	013	001	999	**900**
601	1	086	014	014	001	999	800	---	601	1	086	014	014	001	999	**700**
601	1	086	015	999	001	999	800	---	601	1	086	015	999	001	999	**700**
601	1	087	001	999	001	999	75	---	601	1	087	001	999	001	999	**50**
601	1	088	001	999	001	999	75	---	601	1	088	001	999	001	999	**50**
601	1	089	001	999	001	999	700	---	601	1	089	001	999	001	999	700
601	1	090	001	999	001	999	700	---	601	1	090	001	999	001	999	700
Otros valores no incluidos por crecimiento							600	150	**Otros valores no incluidos por crecimiento**							600

Zona 2 - Centro								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	2	001	001	001	001	001	1800	---
601	2	001	001	001	002	002	1400	---
601	2	001	001	001	006	006	1400	---
601	2	001	001	001	007	999	1800	---
601	2	001	002	999	001	999	1800	---
601	2	002	001	999	001	999	1600	---
601	2	003	001	999	001	999	1600	---
601	2	004	001	033	001	999	1600	---
601	2	005	001	999	001	999	2000	---
601	2	006	001	001	001	999	2500	---
601	2	006	002	003	001	999	2500	---
601	2	006	004	005	001	999	2500	---
601	2	006	006	999	001	999	1750	---
601	2	007	001	999	001	999	2500	---
601	2	008	001	999	001	999	2500	---
601	2	009	001	999	001	999	2500	---
601	2	010	001	999	001	999	1750	---
601	2	011	001	999	001	999	2200	---
601	2	012	001	999	001	999	2000	---
601	2	013	001	999	001	999	2200	---
601	2	014	001	999	001	999	2200	---
601	2	015	001	999	001	999	1750	---
601	2	016	001	999	001	999	2200	---

Zona 2 - Centro							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	2	001	001	001	001	001	**1500**
601	2	001	001	001	002	002	**1500**
601	2	001	001	001	006	006	**1500**
601	2	001	001	001	007	999	**1500**
601	2	001	002	999	001	999	**1500**
601	2	002	001	999	001	999	**1500**
601	2	003	001	999	001	999	**1500**
601	2	004	001	033	001	999	**1500**
601	2	005	001	999	001	999	**1700**
601	2	006	001	001	001	999	**1500**
601	2	006	002	003	001	999	**1500**
601	2	006	004	005	001	999	**1500**
601	2	006	006	999	001	999	**1500**
601	2	007	001	999	001	999	**1500**
601	2	008	001	999	001	999	**1500**
601	2	009	001	999	001	999	**1500**
601	2	010	001	999	001	999	**1100**
601	2	011	001	999	001	999	**1650**
601	2	012	001	999	001	999	**1650**
601	2	013	001	999	001	999	**1650**
601	2	014	001	999	001	999	**1650**
601	2	015	001	999	001	999	**1500**
601	2	016	001	999	001	999	**1650**

601	2	017	001	999	001	999	2000	—	601	2	017	001	999	001	999	**1650**
601	2	018	001	999	001	999	1500	—	601	2	018	001	999	001	999	**1500**
601	2	019	001	999	001	999	1800	—	601	2	019	001	999	001	999	**1650**
601	2	020	001	028	001	999	1550	—	601	2	020	001	028	001	999	**1500**
601	2	021	001	999	001	999	1750	—	601	2	021	001	999	001	999	**1500**
601	2	022	001	999	001	999	1500	—	601	2	022	001	999	001	999	**1500**
601	2	023	001	999	001	999	1100	—	601	2	023	001	999	001	999	**1000**
601	2	024	001	999	001	999	1100	—	601	2	024	001	999	001	999	1100
601	2	025	001	999	001	999	1100	—	601	2	025	001	999	001	999	1100
601	2	026	001	999	001	999	900	—	601	2	026	001	999	001	999	900
601	2	027	001	999	001	999	1100	—	601	2	027	001	999	001	999	1100
601	2	028	001	999	001	999	1200	—	601	2	028	001	999	001	999	1200
601	2	029	001	999	001	999	1200	—	601	2	029	001	999	001	999	**1100**
601	2	030	001	999	001	999	1250	—	601	2	030	001	999	001	999	**1100**
601	2	031	001	999	001	999	1250	—	601	2	031	001	999	001	999	**1100**
601	2	032	001	999	001	999	1100	—	601	2	032	001	999	001	999	**1100**
601	2	033	001	999	001	999	1100	—	601	2	033	001	999	001	999	**900**
601	2	034	001	999	001	999	1500	—	601	2	034	001	999	001	999	**900**
601	2	035	001	999	001	999	1800	—	601	2	035	001	999	001	999	**1500**
601	2	036	001	999	001	999	2000	—	601	2	036	001	999	001	999	**1500**
601	2	037	001	999	001	999	1500	—	601	2	037	001	999	001	999	**1200**
601	2	038	001	999	001	999	1300	—	601	2	038	001	999	001	999	**1000**
601	2	039	001	999	001	999	1750	—	601	2	039	001	999	001	999	**1200**
601	2	040	001	999	001	999	1100	—	601	2	040	001	999	001	999	**900**
601	2	041	001	999	001	999	1200	—	601	2	041	001	999	001	999	**1000**

601	2	042	001	999	001	999	1500	---
601	2	043	001	999	001	999	1300	---
601	2	044	001	999	001	999	1400	---
601	2	045	001	999	001	999	1400	---
601	2	046	001	003	001	999	1100	---
601	2	046	004	009	001	999	1100	---
601	2	046	010	012	001	999	1100	---
601	2	046	013	999	001	999	1000	---
601	2	047	001	999	001	999	900	---
601	2	048	001	999	001	999	1100	---
601	2	049	001	999	001	999	2000	---
601	2	050	001	022	001	999	1000	---
601	2	050	023	999	001	999	1000	---
601	2	051	001	999	001	999	1000	---
601	2	052	001	999	001	999	1800	---
601	2	053	001	999	001	999	900	---
601	2	054	001	999	001	999	1200	---
601	2	055	001	999	001	999	1800	---
601	2	056	001	999	001	999	1800	---
601	2	057	001	999	001	999	1600	---
601	2	02A	001	999	001	999	1500	---
601	2	04A	001	999	001	999	2750	---
601	2	04B	001	999	001	999	2500	---
601	2	15A	001	004	001	999	1800	---
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							1500	750

601	2	042	001	999	001	999	**1200**
601	2	043	001	999	001	999	**1200**
601	2	044	001	999	001	999	**1200**
601	2	045	001	999	001	999	**1200**
601	2	046	001	003	001	999	**1000**
601	2	046	004	009	001	999	**950**
601	2	046	010	012	001	999	**1000**
601	2	046	013	999	001	999	1000
601	2	047	001	999	001	999	**1000**
601	2	048	001	999	001	999	**950**
601	2	049	001	999	001	999	**1500**
601	2	050	001	022	001	999	1000
601	2	050	023	999	001	999	**900**
601	2	051	001	999	001	999	**900**
601	2	052	001	999	001	999	**1500**
601	2	053	001	999	001	999	**800**
601	2	054	001	999	001	999	**900**
601	2	055	001	999	001	999	**900**
601	2	056	001	999	001	999	**900**
601	2	057	001	999	001	999	**900**
601	2	02A	001	999	001	999	1500
601	2	04A	001	999	001	999	**1500**
601	2	04B	001	999	001	999	**1500**
601	2	15A	001	004	001	999	**1500**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							1500

Zona 3 - Zona Hotelera								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	3	00A	050	050	001	999	5500	---
601	3	00A	051	051	001	999	6000	---
601	3	00A	060	060	001	999	5000	---
601	3	00B	033	035	001	999	4000	---
601	3	00B	036	037	001	999	4000	---
601	3	00B	038	039	001	999	4000	---
601	3	00B	040	040	001	999	4000	---
601	3	00B	041	041	001	999	3000	---
601	3	00B	042	045	001	999	4000	---
601	3	00B	046	046	001	999	4000	---
601	3	00B	051	051	001	999	4000	---
601	3	00B	052	052	001	999	4000	---
601	3	00B	053	054	001	999	4000	---
601	3	00B	055	055	001	999	4500	---
601	3	00C	002	003	001	999	3000	---
601	3	00C	004	019	001	999	3000	---
601	3	00C	020	020	001	999	3000	---
601	3	00C	021	026	001	999	3000	---
601	3	00C	027	027	001	001	3000	---
601	3	00C	027	027	002	999	3000	---
601	3	00C	028	029	001	999	3000	---

Zona 3 - Zona Hotelera							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	3	00A	050	050	001	999	**4000**
601	3	00A	051	051	001	999	**4000**
601	3	00A	060	060	001	999	**3500**
601	3	00B	033	035	001	999	**3500**
601	3	00B	036	037	001	999	**3500**
601	3	00B	038	039	001	999	**3500**
601	3	00B	040	040	001	999	**3500**
601	3	00B	041	041	001	999	**3500**
601	3	00B	042	045	001	999	**3500**
601	3	00B	046	046	001	999	**3500**
601	3	00B	051	051	001	999	**3000**
601	3	00B	052	052	001	999	**3000**
601	3	00B	053	054	001	999	**3000**
601	3	00B	055	055	001	999	**3500**
601	3	00C	002	003	001	999	**2250**
601	3	00C	004	019	001	999	**2250**
601	3	00C	020	020	001	999	**2250**
601	3	00C	021	026	001	999	**2250**
601	3	00C	027	027	001	001	**2250**
601	3	00C	027	027	002	999	**2250**
601	3	00C	028	029	001	999	**2250**

601	3	00C	030	031	001	999	3000	—
601	3	00C	032	032	001	999	3000	—
601	3	00C	060	060	001	999	3000	—
601	3	00D	030	031	001	999	3000	—
601	3	00D	032	035	001	999	3000	—
601	3	00D	036	037	001	999	3000	—
601	3	00D	038	039	001	999	3000	—
601	3	00D	040	040	001	999	3000	—
601	3	00D	041	041	001	999	3000	—
601	3	00D	042	042	001	999	3000	—
601	3	00D	043	043	001	999	2800	—
601	3	00D	044	045	001	999	3000	—
601	3	00D	046	046	001	999	3000	—
601	3	00D	047	049	001	999	3000	—
601	3	00D	052	052	001	999	3000	—
601	3	00D	053	059	001	999	3500	—
601	3	00D	060	060	001	014	1250	—
601	3	00D	060	060	015	015	700	—
601	3	00D	060	060	016	999	1250	—
601	3	00D	061	061	001	999	1250	—
601	3	00E	001	999	001	999	3000	—
601	3	00F	062	999	001	999	2000	—
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							2000	1000

601	3	00C	030	031	001	999	**2250**
601	3	00C	032	032	001	999	**2250**
601	3	00C	060	060	001	999	**2250**
601	3	00D	030	031	001	999	**2250**
601	3	00D	032	035	001	999	**2250**
601	3	00D	036	037	001	999	**2250**
601	3	00D	038	039	001	999	**2250**
601	3	00D	040	040	001	999	**2250**
601	3	00D	041	041	001	999	**2250**
601	3	00D	042	042	001	999	**2250**
601	3	00D	043	043	001	999	**2250**
601	3	00D	044	045	001	999	**2250**
601	3	00D	046	046	001	999	**2250**
601	3	00D	047	049	001	999	**2250**
601	3	00D	052	052	001	999	**2250**
601	3	00D	053	059	001	999	**2250**
601	3	00D	060	060	001	014	**1750**
601	3	00D	060	060	015	015	**1750**
601	3	00D	060	060	016	999	**1750**
601	3	00D	061	061	001	999	**1750**
601	3	00E	001	999	001	999	**2250**
601	3	00F	062	999	001	999	**1750**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							2000

Zona 4 - Solidaridad								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	4	095	001	136	001	999	550	---
601	4	095	137	999	001	999	550	---
601	4	096	001	140	001	999	550	---
601	4	096	141	999	001	999	550	---
601	4	097	001	028	001	999	1000	---
601	4	097	029	062	001	999	450	---
601	4	097	063	999	001	999	450	---
601	4	098	001	999	001	999	700	---
601	4	099	001	107	001	999	450	---
601	4	100	001	999	001	999	500	---
601	4	101	001	999	001	999	500	---
601	4	102	001	999	001	999	500	---
601	4	103	001	999	001	999	500	---
601	4	104	001	999	001	999	500	---
601	4	105	001	999	001	999	500	---
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							550	300

Zona 4 - Solidaridad							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	4	095	001	136	001	999	**600**
601	4	095	137	999	001	999	**600**
601	4	096	001	140	001	999	**600**
601	4	096	141	999	001	999	**600**
601	4	097	001	028	001	999	1000
601	4	097	029	062	001	999	**600**
601	4	097	063	999	001	999	**600**
601	4	098	001	999	001	999	**750**
601	4	099	001	107	001	999	**600**
601	4	100	001	999	001	999	500
601	4	101	001	999	001	999	500
601	4	102	001	999	001	999	500
601	4	103	001	999	001	999	500
601	4	104	001	999	001	999	500
601	4	105	001	999	001	999	500
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							550

Zona 5 - Nuevos Horizontes								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	5	058	001	041	001	999	1000	---
601	5	058	042	070	001	999	800	---
601	5	058	071	999	001	999	1000	---
601	5	059	001	041	001	999	800	---
601	5	059	042	999	001	999	1000	---
601	5	060	001	039	001	999	800	---
601	5	060	040	999	001	999	800	---
601	5	061	001	020	001	999	800	---
601	5	061	021	999	001	999	800	---
601	5	091	001	060	001	999	550	---
601	5	091	061	122	001	999	900	---
601	5	091	123	999	001	999	800	---
601	5	092	001	007	001	999	550	---
601	5	092	008	033	001	999	900	---
601	5	092	034	047	001	999	550	---
601	5	092	048	073	001	999	900	---
601	5	092	074	087	001	999	550	---

Zona 5 - Nuevos Horizontes							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	5	058	001	041	001	999	**800**
601	5	058	042	070	001	999	800
601	5	058	071	999	001	999	**800**
601	5	059	001	041	001	999	800
601	5	059	042	999	001	999	**800**
601	5	060	001	039	001	999	**700**
601	5	060	040	999	001	999	**700**
601	5	061	001	020	001	999	**700**
601	5	061	021	999	001	999	**700**
601	5	091	001	060	001	999	**600**
601	5	091	061	122	001	999	**850**
601	5	091	123	999	001	999	**850**
601	5	092	001	007	001	999	**600**
601	5	092	008	033	001	999	**850**
601	5	092	034	047	001	999	**600**
601	5	092	048	073	001	999	**850**
601	5	092	074	087	001	999	**600**

601	5	092	088	107	001	999	900	—	601	5	092	088	107	001	999	**850**
601	5	092	108	122	001	999	550	—	601	5	092	108	122	001	999	**600**
601	5	092	123	999	001	999	800	—	601	5	092	123	999	001	999	**600**
601	5	093	001	104	001	999	900	—	601	5	093	001	104	001	999	**850**
601	5	093	105	126	001	999	550	—	601	5	093	105	126	001	999	**600**
601	5	093	127	999	001	999	800	—	601	5	093	127	999	001	999	**600**
601	5	094	001	126	001	999	550	—	601	5	094	001	126	001	999	**600**
601	5	094	127	999	001	999	800	—	601	5	094	127	999	001	999	**600**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							900	300	**Otros valores no incluidos por crecimiento de zona**							900

Zona 6 - Franja Ejidal Norte								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	6	200	001	999	001	999	750	200
601	6	201	001	999	001	999	750	---
601	6	202	001	999	001	999	750	100
601	6	203	001	999	001	999	200	100
601	6	204	001	999	001	999	200	100
601	6	205	001	033	001	999	200	100
601	6	205	034	037	001	999	600	---
601	6	205	038	999	001	999	200	100
601	6	206	001	999	001	999	200	100
601	6	207	001	008	001	999	750	100
601	6	207	009	999	001	999	750	100
601	6	208	001	999	001	999	750	100
601	6	209	001	999	001	999	750	100
601	6	210	001	014	001	999	750	200
601	6	210	015	021	001	999	750	200
601	6	210	022	026	001	999	750	200
601	6	210	027	999	001	999	750	200
601	6	211	001	010	001	999	750	100
601	6	211	011	026	001	999	750	100
601	6	211	027	999	001	999	750	100
601	6	212	001	021	001	999	750	100
601	6	212	022	023	001	999	750	100

Zona 6 - Franja Ejidal Norte							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	6	200	001	999	001	999	**600**
601	6	201	001	999	001	999	**600**
601	6	202	001	999	001	999	**600**
601	6	203	001	999	001	999	**100**
601	6	204	001	999	001	999	**100**
601	6	205	001	033	001	999	200
601	6	205	034	037	001	999	**200**
601	6	205	038	999	001	999	200
601	6	206	001	999	001	999	200
601	6	207	001	008	001	999	**600**
601	6	207	009	999	001	999	**100**
601	6	208	001	999	001	999	**600**
601	6	209	001	999	001	999	**600**
601	6	210	001	014	001	999	**600**
601	6	210	015	021	001	999	**200**
601	6	210	022	026	001	999	**600**
601	6	210	027	999	001	999	**200**
601	6	211	001	010	001	999	**100**
601	6	211	011	026	001	999	**600**
601	6	211	027	999	001	999	**100**
601	6	212	001	021	001	999	**100**
601	6	212	022	023	001	999	**600**

601	6	212	024	028	001	999	750	100	601	6	212	024	028	001	999	**100**
601	6	212	029	032	001	999	750	100	601	6	212	029	032	001	999	**600**
601	6	212	033	039	001	999	750	100	601	6	212	033	039	001	999	**100**
601	6	212	040	043	001	999	750	100	601	6	212	040	043	001	999	**500**
601	6	212	044	999	001	999	750	100	601	6	212	044	999	001	999	**100**
601	6	213	001	014	001	999	750	100	601	6	213	001	014	001	999	**100**
601	6	213	015	015	001	999	750	100	601	6	213	015	015	001	999	**500**
601	6	213	016	018	001	999	750	100	601	6	213	016	018	001	999	**100**
601	6	213	019	021	001	999	750	100	601	6	213	019	021	001	999	**500**
601	6	213	022	032	001	999	750	100	601	6	213	022	032	001	999	**100**
601	6	213	033	034	001	999	750	100	601	6	213	033	034	001	999	**500**
601	6	213	035	999	001	999	750	100	601	6	213	035	999	001	999	**500**
601	6	214	001	999	001	999	750	100	601	6	214	001	999	001	999	**100**
601	6	215	001	008	001	999	750	200	601	6	215	001	008	001	999	**600**
601	6	215	009	009	001	999	750	200	601	6	215	009	009	001	999	**100**
601	6	215	010	999	001	999	750	200	601	6	215	010	999	001	999	**600**
601	6	216	001	999	001	999	800	—	601	6	216	001	999	001	999	**600**
601	6	217	001	999	001	999	800	—	601	6	217	001	999	001	999	**600**
601	6	218	001	004	001	999	800	—	601	6	218	001	004	001	999	**600**
601	6	218	005	999	001	999	800	—	601	6	218	005	999	001	999	**600**
601	6	219	001	999	001	999	700	—	601	6	219	001	999	001	999	**600**
601	6	220	001	999	001	999	700	—	601	6	220	001	999	001	999	**600**
601	6	221	001	999	001	999	700	—	601	6	221	001	999	001	999	**600**
601	6	222	001	999	001	999	750	—	601	6	222	001	999	001	999	**600**
601	6	223	001	999	001	999	750	—	601	6	223	001	999	001	999	**600**
601	6	224	001	999	001	999	750	—	601	6	224	001	999	001	999	**600**

601	6	225	001	030	001	999	600	100	601	6	225	001	030	001	999	**500**
601	6	225	031	033	001	999	600	100	601	6	225	031	033	001	999	**100**
601	6	225	034	034	001	999	600	100	601	6	225	034	034	001	999	**600**
601	6	225	035	999	001	999	600	100	601	6	225	035	999	001	999	**100**
601	6	226	001	033	001	999	600	100	601	6	226	001	033	001	999	**500**
601	6	226	034	999	001	999	600	100	601	6	226	034	999	001	999	**100**
601	6	227	001	999	001	999	600	100	601	6	227	001	999	001	999	**500**
601	6	228	001	999	001	999	600	100	601	6	228	001	999	001	999	**500**
601	6	229	001	999	001	999	600	100	601	6	229	001	999	001	999	**500**
601	6	230	001	999	001	999	600	100	601	6	230	001	999	001	999	**500**
601	6	231	001	999	001	999	600	100	601	6	231	001	999	001	999	**500**
601	6	232	001	999	001	999	600	100	601	6	232	001	999	001	999	**500**
601	6	233	001	999	001	999	600	100	601	6	233	001	999	001	999	**500**
601	6	234	001	999	001	999	600	100	601	6	234	001	999	001	999	**500**
601	6	235	001	999	001	999	600	100	601	6	235	001	999	001	999	**500**
601	6	236	001	999	001	999	600	---	601	6	236	001	999	001	999	**500**
601	6	237	001	999	001	999	600	100	601	6	237	001	999	001	999	**500**
601	6	238	001	999	001	999	600	100	601	6	238	001	999	001	999	**500**
601	6	239	001	999	001	999	600	100	601	6	239	001	999	001	999	**500**
601	6	240	001	999	001	999	600	100	601	6	240	001	999	001	999	**500**
601	6	241	001	001	001	365	500	75	601	6	241	001	001	001	365	500
601	6	241	001	001	366	366	500	75	601	6	241	001	001	001	366	500
601	6	241	001	001	367	999	500	75	601	6	241	001	001	367	999	500
601	6	241	002	999	001	999	500	75	601	6	241	002	999	001	999	500
601	6	242	001	999	001	999	500	75	601	6	242	001	999	001	999	500

601	6	243	001	999	001	999	75
601	6	244	001	999	001	999	500	75
601	6	245	001	163	001	999	300	75
601	6	245	164	164	001	999	500	75
601	6	245	165	999	001	999	300	75
601	6	246	001	019	001	999	300	15
601	6	246	020	021	001	999	500	---
601	6	246	022	022	001	999	300	15
601	6	246	023	023	001	999	500	---
601	6	246	024	024	001	999	500	
601	6	246	025	999	001	999	300	15
601	6	247	001	013	001	999	1000	---
601	6	247	014	999	001	999	1000	---
601	6	248	001	075	001	999	300	100
601	6	248	076	090	001	999	750	100
601	6	248	091	091	001	999	750	100
601	6	248	092	094	001	999	750	100
601	6	248	095	098	001	999	750	100
601	6	248	099	999	001	999	300	100
601	6	249	001	999	001	999	300	30
601	6	250	001	999	001	999	300	30
601	6	251	001	999	001	999	300	30
601	6	252	001	049	001	999	750	30
601	6	252	050	999	001	999	300	30
601	6	253	001	001	001	011	200	30

601	6	243	001	999	001	999	500
601	6	244	001	999	001	999	500
601	6	245	001	163	001	999	**500**
601	6	245	164	164	001	999	500
601	6	245	165	999	001	999	300
601	6	246	001	019	001	999	300
601	6	246	020	021	001	999	**300**
601	6	246	022	022	001	999	300
601	6	246	023	023	001	999	**450**
601	6	246	024	024	001	999	**560**
601	6	246	025	999	001	999	300
601	6	247	001	013	001	999	**450**
601	6	247	014	999	001	999	**560**
601	6	248	001	075	001	999	300
601	6	248	076	090	001	999	**500**
601	6	248	091	091	001	999	**600**
601	6	248	092	094	001	999	750
601	6	248	095	098	001	999	**500**
601	6	248	099	999	001	999	300
601	6	249	001	999	001	999	300
601	6	250	001	999	001	999	300
601	6	251	001	999	001	999	300
601	6	252	001	049	001	999	**500**
601	6	252	050	999	001	999	**300**
601	6	253	001	001	001	011	200

601	6	253	001	001	012	424	300	30
601	6	253	002	009	001	999	200	30
601	6	253	010	011	001	999	100	30
601	6	253	012	012	001	999	200	30
601	6	254	001	999	001	999	300	15
601	6	255	001	999	001	999	300	15
601	6	256	001	999	001	999	750	100
601	6	257	001	001	001	214	750	100
601	6	257	001	001	215	215	750	100
601	6	257	001	001	216	999	750	100
601	6	257	002	999	001	999	750	100
601	6	258	001	999	001	999	750	150
601	6	259	001	009	001	999	750	150
601	6	259	010	025	001	999	750	150
601	6	259	026	038	001	999	750	150
601	6	259	039	039	001	999	750	150
601	6	259	040	041	001	999	750	150
601	6	259	042	044	001	999	750	150
601	6	259	045	048	001	999	750	150
601	6	259	049	049	001	001	750	150
601	6	259	049	049	002	002	750	150
601	6	259	049	049	003	999	750	150
601	6	259	050	062	001	999	750	150
601	6	259	063	100	001	999	750	150
601	6	259	101	101	001	999	750	150

601	6	253	001	001	012	424	300	30
601	6	253	002	009	001	999	200	30
601	6	253	010	011	001	999	100	30
601	6	253	012	012	001	999	200	30
601	6	254	001	999	001	999	300	15
601	6	255	001	999	001	999	300	15
601	6	256	001	999	001	999	750	100
601	6	257	001	001	001	214	750	100
601	6	257	001	001	215	215	750	100
601	6	257	001	001	216	999	750	100
601	6	257	002	999	001	999	750	100
601	6	258	001	999	001	999	750	150
601	6	259	001	009	001	999	750	150
601	6	259	010	025	001	999	750	150
601	6	259	026	038	001	999	750	150
601	6	259	039	039	001	999	750	150
601	6	259	040	041	001	999	750	150
601	6	259	042	044	001	999	750	150
601	6	259	045	048	001	999	750	150
601	6	259	049	049	001	001	750	150
601	6	259	049	049	002	002	750	150
601	6	259	049	049	003	999	750	150
601	6	259	050	062	001	999	750	150
601	6	259	063	100	001	999	750	150
601	6	259	101	101	001	999	750	150

601	6	259	102	102	001	999	750	150
601	6	259	103	103	001	999	750	150
601	6	259	104	104	001	006	750	150
601	6	259	104	104	007	026	750	150
601	6	259	104	104	027	032	750	150
601	6	259	104	104	033	999	750	150
601	6	259	105	109	001	999	750	150
601	6	259	110	135	001	999	750	150
601	6	259	136	999	001	999	750	150
601	6	260	001	999	001	999	750	150
601	6	261	001	999	001	999	75	---
601	6	262	001	999	001	999	75	---
601	6	263	001	999	001	999	75	---
601	6	264	001	999	001	999	75	---
601	6	265	001	999	001	999	75	---
601	6	266	001	999	001	999	75	---
601	6	267	001	999	001	999	100	75
601	6	268	001	999	001	999	100	75
601	6	269	001	001	001	088	100	75
601	6	269	001	001	089	090	100	75
601	6	269	001	001	091	999	100	75
601	6	269	002	999	001	999	100	75
601	6	270	001	999	001	999	100	75
601	6	271	001	999	001	999	100	75
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							550	75

601	6	259	102	102	001	999	750	750
601	6	259	103	103	001	999	750	750
601	6	259	104	104	001	006	750	750
601	6	259	104	104	007	026	750	750
601	6	259	104	104	027	032	750	750
601	6	259	104	104	033	999	750	750
601	6	259	105	109	001	999	750	750
601	6	259	110	135	001	999	750	750
601	6	259	136	999	001	999	750	750
601	6	260	001	999	001	999	750	750
601	6	261	001	999	001	999	75	75
601	6	262	001	999	001	999	75	75
601	6	263	001	999	001	999	75	75
601	6	264	001	999	001	999	75	75
601	6	265	001	999	001	999	75	75
601	6	266	001	999	001	999	75	75
601	6	267	001	999	001	999	100	100
601	6	268	001	999	001	999	100	100
601	6	269	001	001	001	088	100	100
601	6	269	001	001	089	090	100	100
601	6	269	001	001	091	999	100	100
601	6	269	002	999	001	999	100	100
601	6	270	001	999	001	999	100	100
601	6	271	001	999	001	999	100	100
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							550	550

Zona 7 - Franja Ejidal Sur								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	7	500	001	999	001	999	1300	---
601	7	501	001	999	001	999	1300	---
601	7	502	001	999	001	999	1300	---
601	7	503	001	999	001	999	1300	---
601	7	504	001	999	001	999	1300	---
601	7	505	001	999	001	999	1300	---
601	7	506	001	999	001	999	1300	---
601	7	507	001	999	001	999	1300	---
601	7	508	001	999	001	999	800	---
601	7	509	001	999	001	999	800	---
601	7	510	001	999	001	999	700	---
601	7	511	001	999	001	999	750	---
601	7	512	001	999	001	999	1000	---
601	7	513	001	999	001	999	1100	---
601	7	514	001	999	001	999	1100	---
601	7	515	001	999	001	999	1000	---
601	7	516	001	999	001	999	800	---
601	7	517	001	999	001	999	1100	---
601	7	518	001	999	001	999	1100	---
601	7	519	001	999	001	999	1100	---
601	7	520	001	999	001	999	1100	---
601	7	521	001	999	001	999	1100	---
601	7	522	001	999	001	999	800	---

Zona 7 - Franja Ejidal Sur							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	7	500	001	999	001	999	**800**
601	7	501	001	999	001	999	**800**
601	7	502	001	999	001	999	**800**
601	7	503	001	999	001	999	**800**
601	7	504	001	999	001	999	**800**
601	7	505	001	999	001	999	**800**
601	7	506	001	999	001	999	**800**
601	7	507	001	999	001	999	**800**
601	7	508	001	999	001	999	800
601	7	509	001	999	001	999	800
601	7	510	001	999	001	999	**600**
601	7	511	001	999	001	999	**650**
601	7	512	001	999	001	999	**800**
601	7	513	001	999	001	999	**800**
601	7	514	001	999	001	999	**800**
601	7	515	001	999	001	999	**800**
601	7	516	001	999	001	999	**600**
601	7	517	001	999	001	999	**800**
601	7	518	001	999	001	999	**800**
601	7	519	001	999	001	999	**800**
601	7	520	001	999	001	999	**800**
601	7	521	001	999	001	999	**800**
601	7	522	001	999	001	999	**800**

601	7	523	001	999	001	999	1100	---	601	7	523	001	999	001	999	**900**
601	7	524	001	999	001	999	1500	---	601	7	524	001	999	001	999	**900**
601	7	525	001	999	001	999	1500	---	601	7	525	001	999	001	999	**900**
601	7	526	001	999	001	999	1500	---	601	7	526	001	999	001	999	**900**
601	7	527	001	999	001	999	1500	---	601	7	527	001	999	001	999	**800**
601	7	528	001	999	001	999	1500	---	601	7	528	001	999	001	999	**800**
601	7	529	001	999	001	999	1500	---	601	7	529	001	999	001	999	**800**
601	7	530	001	999	001	999	1500	---	601	7	530	001	999	001	999	**800**
601	7	531	001	999	001	999	1500	---	601	7	531	001	999	001	999	**800**
601	7	532	001	999	001	999	600	---	601	7	532	001	999	001	999	400
601	7	533	001	999	001	999	600	---	601	7	533	001	999	001	999	400
601	7	534	001	999	001	999	600	---	601	7	534	001	999	001	999	400
601	7	535	001	999	001	999	1000	---	601	7	535	001	999	001	999	800
601	7	536	001	999	001	999	600	---	601	7	536	001	999	001	999	800
601	7	537	001	038	001	999	600	---	601	7	537	001	038	001	999	400
601	7	538	001	999	001	999	600	---	601	7	538	001	999	001	999	400
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							1100	800	**Otros valores no incluidos por crecimiento de zona**							1100

Zona 8 - Luis Donaldo Colosio-Bonfil								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	8	108	001	999	001	999	50	10
601	8	295	001	999	001	999	360	300
601	8	296	001	999	001	999	420	300
601	8	297	001	999	001	999	360	300
601	8	298	001	999	001	999	300	---
601	8	299	001	999	001	999	420	300
601	8	300	001	999	001	999	300	---
601	8	301	001	999	001	999	300	---
601	8	302	001	999	001	999	420	300
601	8	303	001	005	001	999	420	300
601	8	303	006	006	006	006	420	300
601	8	303	007	999	001	999	420	300
601	8	304	001	999	001	999	550	300
601	8	305	001	999	001	999	420	300
601	8	306	001	999	001	999	420	300
601	8	307	001	999	001	999	420	300
601	8	308	001	999	001	999	420	300
601	8	309	001	007	001	999	1000	300
601	8	309	008	999	001	999	1000	300
601	8	310	001	001	001	003	1200	600
601	8	310	001	001	004	004	1200	600
601	8	310	002	029	001	999	1200	600

Zona 8 - Luis Donaldo Colosio-Bonfil							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	8	108	001	999	001	999	**200**
601	8	295	001	999	001	999	**200**
601	8	296	001	999	001	999	**200**
601	8	297	001	999	001	999	**200**
601	8	298	001	999	001	999	**200**
601	8	299	001	999	001	999	**200**
601	8	300	001	999	001	999	300
601	8	301	001	999	001	999	300
601	8	302	001	999	001	999	**300**
601	8	303	001	005	001	999	**300**
601	8	303	006	006	006	006	**080**
601	8	303	007	999	001	999	**300**
601	8	304	001	999	001	999	**300**
601	8	305	001	999	001	999	**300**
601	8	306	001	999	001	999	**300**
601	8	307	001	999	001	999	**300**
601	8	308	001	999	001	999	**300**
601	8	309	001	007	001	999	**900**
601	8	309	008	999	001	999	**800**
601	8	310	001	001	001	003	**900**
601	8	310	001	001	004	004	**900**
601	8	310	002	029	001	999	**900**

601	8	310	030	065	001	999	1560	600	601	8	310	030	065	001	999	**1200**
601	8	310	066	066	001	999	1800	600	601	8	310	066	066	001	999	**900**
601	8	310	067	111	001	999	1000	600	601	8	310	067	111	001	999	**1200**
601	8	310	112	999	001	999	1200	600	601	8	310	112	999	001	999	1200
601	8	311	001	010	001	999	300	—	601	8	311	001	010	001	999	300
601	8	311	011	011	001	999	600	—	601	8	311	011	011	001	999	**500**
601	8	311	012	016	001	999	360	—	601	8	311	012	016	001	999	**300**
601	8	311	017	017	001	999	400	—	601	8	311	017	017	001	999	**500**
601	8	311	018	025	001	999	300	—	601	8	311	018	025	001	999	300
601	8	311	026	026	001	999	400	—	601	8	311	026	026	001	999	**500**
601	8	311	027	033	001	999	400	—	601	8	311	027	033	001	999	**300**
601	8	311	034	043	001	999	360	—	601	8	311	034	043	001	999	**250**
601	8	311	044	047	001	999	360	—	601	8	311	044	047	001	999	**500**
601	8	311	048	048	001	999	360	—	601	8	311	048	048	001	999	**300**
601	8	311	058	058	001	999	360	—	601	8	311	058	058	001	999	**300**
601	8	311	059	999	001	999	360	—	601	8	311	059	999	001	999	**300**
601	8	312	001	999	001	999	720	—	601	8	312	001	999	001	999	**500**
601	8	313	001	999	001	999	400	250	601	8	313	001	999	001	999	**250**
601	8	314	001	999	001	999	150	—	601	8	314	001	999	001	999	**100**
601	8	315	001	999	001	999	240	—	601	8	315	001	999	001	999	**100**
601	8	316	001	024	001	999	240	—	601	8	316	001	024	001	999	**650**
601	8	316	025	999	001	999	360	—	601	8	316	025	999	001	999	**650**
601	8	317	001	999	001	999	400	100	601	8	317	001	999	001	999	**500**
601	8	318	001	006	001	999	400	35	601	8	318	001	006	001	999	**650**
601	8	318	007	007	001	001	400	35	601	8	318	007	007	001	001	**500**
601	8	318	007	007	002	002	400	35	601	8	318	007	007	002	002	**100**

601	8	318	007	007	003	999	400	35	601	8	318	007	007	003	999	100
601	8	318	008	017	001	999	400	35	601	8	318	008	017	001	999	100
601	8	318	018	018	001	999	400	35	601	8	318	018	018	001	999	100
601	8	318	019	019	001	999	400	35	601	8	318	019	019	001	999	100
601	8	318	020	999	001	999	400	35	601	8	318	020	999	001	999	100
601	8	319	001	999	001	999	420	35	601	8	319	001	999	001	999	100
601	8	320	001	001	001	018	420	35	601	8	320	001	001	001	018	600
601	8	320	001	001	019	023	420	35	601	8	320	001	001	019	023	600
601	8	320	001	001	024	999	420	35	601	8	320	001	001	024	999	600
601	8	320	002	079	001	999	420	35	601	8	320	002	079	001	999	600
601	8	320	080	080	001	999	420	35	601	8	320	080	080	001	999	500
601	8	320	081	089	001	999	420	35	601	8	320	081	089	001	999	500
601	8	320	090	093	001	999	420	35	601	8	320	090	093	001	999	600
601	8	320	094	999	001	999	420	35	601	8	320	094	999	001	999	100
601	8	321	001	037	001	999	420	35	601	8	321	001	037	001	999	600
601	8	321	038	060	001	999	420	35	601	8	321	038	060	001	999	100
601	8	321	061	075	001	999	420	35	601	8	321	061	075	001	999	500
601	8	321	076	999	001	999	420	35	601	8	321	076	999	001	999	100
601	8	322	001	999	001	999	420	35	601	8	322	001	999	001	999	100
601	8	323	001	999	001	999	420	35	601	8	323	001	999	001	999	100
601	8	324	001	999	001	999	420	35	601	8	324	001	999	001	999	100
601	8	325	001	019	001	999	420	35	601	8	325	001	019	001	999	600
601	8	325	020	066	001	999	420	35	601	8	325	020	066	001	999	100
601	8	325	067	075	001	999	420	35	601	8	325	067	075	001	999	600

601	8	325	076	999	001	999	420	35	601	8	325	076	999	001	999	**100**
601	8	326	001	999	001	999	800	80	601	8	326	001	999	001	999	**600**
601	8	327	001	999	001	999	480	75	601	8	327	001	999	001	999	**50**
601	8	328	001	999	001	999	400	75	601	8	328	001	999	001	999	**50**
601	8	329	001	999	001	999	480	75	601	8	329	001	999	001	999	**50**
601	8	330	001	999	001	999	480	75	601	8	330	001	999	001	999	**50**
601	8	331	001	999	001	999	480	75	601	8	331	001	999	001	999	**50**
601	8	332	001	999	001	999	480	75	601	8	332	001	999	001	999	**50**
601	8	333	001	999	001	999	480	75	601	8	333	001	999	001	999	**50**
601	8	334	001	999	001	999	100	50	601	8	334	001	999	001	999	**20**
601	8	335	001	999	001	999	100	50	601	8	335	001	999	001	999	**20**
601	8	336	001	999	001	999	100	50	601	8	336	001	999	001	999	**20**
601	8	337	001	999	001	999	100	50	601	8	337	001	999	001	999	**20**
601	8	338	001	999	001	999	100	50	601	8	338	001	999	001	999	**20**
601	8	339	001	999	001	999	100	50	601	8	339	001	999	001	999	**20**
601	8	340	001	999	001	999	100	50	601	8	340	001	999	001	999	**20**
601	8	341	001	999	001	999	100	50	601	8	341	001	999	001	999	**20**
601	8	342	001	999	001	999	100	50	601	8	342	001	999	001	999	**20**
601	8	343	001	999	001	999	100	50	601	8	343	001	999	001	999	**20**
601	8	344	001	999	001	999	100	50	601	8	344	001	999	001	999	**20**
601	8	345	001	999	001	999	100	50	601	8	345	001	999	001	999	**20**
601	8	346	001	999	001	999	100	50	601	8	346	001	999	001	999	**20**
601	8	347	001	999	001	999	100	50	601	8	347	001	999	001	999	**20**
601	8	532	001	999	001	999	900	—	601	8	532	001	999	001	999	**650**

601	8	533	001	999	001	999	750	—	601	8	533	001	999	001	999	**650**
601	8	534	001	999	001	999	300	—	601	8	534	001	999	001	999	**650**
601	8	535	040	999	001	999	900	—	601	8	535	040	999	001	999	**650**
601	8	536	001	999	001	999	900	—	601	8	536	001	999	001	999	**650**
601	8	537	001	999	001	999	750	—	601	8	537	001	999	001	999	**650**
601	8	538	001	999	001	999	750	—	601	8	538	001	999	001	999	**650**
601	8	539	001	999	001	999	240	—	601	8	539	001	999	001	999	**100**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							250	50	**Otros valores no incluidos por crecimiento de zona**							**350**

Zona 9 - Carretera Cancún-Mérida								
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base	Factor
601	9	104	018	018	001	999	75	---
601	9	104	019	019	001	999	100	---
601	9	104	020	020	001	013	100	---
601	9	104	020	020	012	012	100	---
601	9	104	020	020	013	013	100	---
601	9	104	021	021	001	999	75	---
601	9	104	022	022	001	999	50	---
601	9	104	024	024	001	999	50	---
601	9	104	026	026	001	003	50	---
601	9	104	026	026	009	009	50	---
601	9	104	027	027	001	999	75	---
601	9	104	028	028	001	999	50	---
601	9	104	029	029	001	999	50	---
601	9	104	030	030	001	999	50	---
601	9	104	031	031	001	999	100	---
601	9	104	033	033	001	999	100	---
601	9	104	035	035	001	999	50	---
601	9	104	036	036	001	999	50	---
601	9	104	037	037	001	999	50	---
601	9	104	038	039	001	999	50	---
601	9	104	040	137	001	999	100	---
601	9	105	001	003	001	999	600	---

Zona 9 - Carretera Cancún-Mérida							
Localidad	Zona	Smza.	Mza. Inicial	Mza. Final	Lote inicial	Lote Final	Base
601	9	104	018	018	001	999	**50**
601	9	104	019	019	001	999	**80**
601	9	104	020	020	001	013	**80**
601	9	104	020	020	012	012	**80**
601	9	104	020	020	013	013	**80**
601	9	104	021	021	001	999	**50**
601	9	104	022	022	001	999	**30**
601	9	104	024	024	001	999	**80**
601	9	104	026	026	001	003	**80**
601	9	104	026	026	009	009	**80**
601	9	104	027	027	001	999	**50**
601	9	104	028	028	001	999	**30**
601	9	104	029	029	001	999	**30**
601	9	104	030	030	001	999	**30**
601	9	104	031	031	001	999	**80**
601	9	104	033	033	001	999	**80**
601	9	104	035	035	001	999	**30**
601	9	104	036	036	001	999	**30**
601	9	104	037	037	001	999	**30**
601	9	104	038	039	001	999	**44.16**
601	9	104	040	137	001	999	**80**
601	9	105	001	003	001	999	**500**

601	9	105	004	004	001	999	600	100
601	9	105	008	008	001	999	600	100
601	9	105	012	034	001	999	600	---
601	9	105	035	070	001	999	600	100
601	9	105	082	082	001	999	600	150
601	9	105	083	108	001	999	600	---
601	9	105	109	109	001	999	100	---
601	9	105	110	110	001	999	100	30
601	9	105	111	111	001	999	600	100
601	9	105	112	112	001	013	100	75
601	9	105	112	112	014	015	600	100
601	9	106	001	005	001	999	10	---
601	9	106	006	009	001	999	30	---
601	9	106	010	013	001	999	80	---
601	9	106	014	017	001	999	30	---
601	9	106	018	027	001	999	10	---
601	9	106	028	032	001	999	30	---
601	9	106	033	036	001	999	80	---
601	9	106	037	041	001	999	30	---
601	9	106	042	049	001	999	10	---
601	9	106	050	055	001	999	30	---
601	9	106	056	059	001	999	80	---
601	9	106	060	064	001	002	30	---
601	9	106	065	072	001	999	10	---
601	9	106	073	075	001	4	30	---

601	9	105	004	004	001	999	**80**
601	9	105	008	008	001	999	**80**
601	9	105	012	034	001	999	**500**
601	9	105	035	070	001	999	**500**
601	9	105	082	082	001	999	**100**
601	9	105	083	108	001	999	**500**
601	9	105	109	109	001	999	**50**
601	9	105	110	110	001	999	**10**
601	9	105	111	111	001	999	**80**
601	9	105	112	112	001	013	**80**
601	9	105	112	112	014	015	**50**
601	9	106	001	005	001	999	10
601	9	106	006	009	001	999	30
601	9	106	010	013	001	999	80
601	9	106	014	017	001	999	30
601	9	106	018	027	001	999	10
601	9	106	028	032	001	999	30
601	9	106	033	036	001	999	80
601	9	106	037	041	001	999	30
601	9	106	042	049	001	999	10
601	9	106	050	055	001	999	30
601	9	106	056	059	001	999	80
601	9	106	060	064	001	002	30
601	9	106	065	072	001	999	10
601	9	106	073	075	001	004	30

601	9	106	076	076	001	005	80	—
601	9	107	001	005	001	999	600	—
601	9	107	006	006	001	999	50	50
601	9	107	007	008	001	999	600	100
601	9	107	009	009	001	999	200	100
601	9	107	010	022	001	999	600	100
601	9	107	023	023	001	001	600	100
601	9	107	023	023	002	002	100	—
601	9	107	023	023	003	005	600	100
601	9	107	023	023	006	008	300	100
601	9	107	023	023	009	016	600	100
601	9	107	023	023	017	018	200	100
601	9	107	023	023	019	020	600	100
601	9	107	023	023	021	021	200	100
601	9	107	023	023	022	999	600	100
601	9	107	024	024	001	001	200	100
601	9	107	024	024	002	002	600	150
601	9	107	024	024	003	003	200	100
601	9	107	024	024	004	004	600	150
601	9	107	024	024	005	005	200	100
601	9	107	024	024	006	006	600	150
601	9	107	024	024	007	007	200	100
601	9	107	024	024	008	009	600	150
601	9	107	024	024	010	011	200	100
601	9	107	024	024	012	016	600	150
601	9	107	024	024	017	018	200	100

601	9	106	076	076	001	005	80
601	9	107	001	005	001	999	600
601	9	107	006	006	001	999	**30**
601	9	107	007	008	001	999	600
601	9	107	009	009	001	999	**600**
601	9	107	010	022	001	999	600
601	9	107	023	023	001	001	**80**
601	9	107	023	023	002	002	**600**
601	9	107	023	023	003	005	600
601	9	107	023	023	006	008	**80**
601	9	107	023	023	009	016	600
601	9	107	023	023	017	018	**80**
601	9	107	023	023	019	020	600
601	9	107	023	023	021	021	**80**
601	9	107	023	023	022	999	**80**
601	9	107	024	024	001	001	**600**
601	9	107	024	024	002	002	600
601	9	107	024	024	003	003	**600**
601	9	107	024	024	004	004	600
601	9	107	024	024	005	005	**600**
601	9	107	024	024	006	006	600
601	9	107	024	024	007	007	**600**
601	9	107	024	024	008	009	**600**
601	9	107	024	024	010	011	**600**
601	9	107	024	024	012	016	600
601	9	107	024	024	017	018	**600**

601	9	107	024	024	019	999	600	150	601	9	107	024	024	019	999	**600**
601	9	107	025	027	001	999	600	---	601	9	107	025	027	001	999	600
601	9	107	028	028	001	999	150	---	601	9	107	028	028	001	999	**80**
601	9	107	032	035	001	999	600	---	601	9	107	032	035	001	999	600
601	9	107	052	052	001	999	600	---	601	9	107	052	052	001	999	600
601	9	107	053	053	001	999	200	---	601	9	107	053	053	001	999	**600**
601	9	107	059	059	001	999	20	---	601	9	107	059	059	001	999	**600**
601	9	107	060	060	001	999	200	---	601	9	107	060	060	001	999	**600**
601	9	107	061	061	001	999	600	100	601	9	107	061	061	001	999	600
601	9	107	071	076	001	999	100	20	601	9	107	071	076	001	999	**80**
601	9	107	081	081	001	999	100	---	601	9	107	081	081	001	999	**80**
601	9	107	098	098	001	999	100	20	601	9	107	098	098	001	999	**80**
601	9	107	099	100	001	999	100	---	601	9	107	099	100	001	999	**80**
601	9	109	001	001	001	999	300	20	601	9	109	001	001	001	999	**10**
601	9	109	045	045	001	999	300	100	601	9	109	045	045	001	999	**10**
601	9	110	001	001	001	999	100	20	601	9	110	001	001	001	999	**80**
601	9	110	045	045	001	999	300	100	601	9	110	045	045	001	999	**80**
601	9	111	001	001	001	999	100	20	601	9	111	001	001	001	999	**50.93**
601	9	111	045	048	030	030	80	20	601	9	111	045	048	030	030	**44.16**
601	9	111	049	052	001	999	80	20	601	9	111	049	052	001	999	**30**
601	9	111	053	054	001	999	300	80	601	9	111	053	054	001	999	**50**
601	9	111	055	056	001	999	300	80	601	9	111	055	056	001	999	**80**
601	9	111	059	074	001	999	60	20	601	9	111	059	074	001	999	**30**
601	9	111	078	078	001	003	300	80	601	9	111	078	078	001	003	**80**
601	9	111	079	080	001	999	300	80	601	9	111	079	080	001	999	**50**

601	9	111	081	084	001	999	50	15	601	9	111	081	084	001	999	**30**
601	9	111	085	088	001	999	40	15	601	9	111	085	088	001	999	**10**
601	9	112	001	001	001	999	20	5	601	9	112	001	001	001	999	**10**
601	9	112	045	099	001	999	20	5	601	9	112	045	099	001	999	**10**
601	9	113	001	001	001	999	20	8	601	9	113	001	001	001	999	**2**
601	9	114	001	001	001	999	200	100	601	9	114	001	001	001	999	**80**
601	9	114	002	003	001	999	40	30	601	9	114	002	003	001	999	**50**
601	9	114	004	007	001	999	40	30	601	9	114	004	007	001	999	**30**
601	9	114	008	016	001	999	40	25	601	9	114	008	016	001	999	**44.16**
601	9	114	017	020	001	999	40	25	601	9	114	017	020	001	999	**44.16**
601	9	114	021	022	001	999	40	25	601	9	114	021	022	001	999	**50**
601	9	114	023	023	001	999	40	30	601	9	114	023	023	001	999	**80**
601	9	114	024	027	001	999	40	30	601	9	114	024	027	001	999	**44.16**
601	9	114	028	031	001	999	40	30	601	9	114	028	031	001	999	**44.16**
601	9	114	032	033	001	999	40	30	601	9	114	032	033	001	999	**50**
601	9	114	034	034	001	999	120	80	601	9	114	034	034	001	999	**80**
601	9	114	035	044	001	999	120	80	601	9	114	035	044	001	999	**80**
601	9	115	001	001	001	999	300	30	601	9	115	001	001	001	999	**10**
601	9	115	045	045	001	999	300	30	601	9	115	045	045	001	999	**80**
601	9	117	001	001	001	001	150	10	601	9	117	001	001	001	001	**30**
601	9	117	001	001	002	002	150	50	601	9	117	001	001	002	002	**80**
601	9	117	001	001	003	005	150	30	601	9	117	001	001	003	005	**50**
601	9	117	001	001	006	009	150	80	601	9	117	001	001	006	009	**10**
601	9	117	001	001	010	010	150	80	601	9	117	001	001	010	010	**30**
601	9	117	001	001	011	012	150	30	601	9	117	001	001	011	012	**80**

601	9	117	003	008	001	999	150	80	601	9	117	003	008	001	999	**80**
601	9	117	009	009	001	008	150	80	601	9	117	009	009	001	008	**50**
601	9	117	009	009	009	009	150	50	601	9	117	009	009	009	009	**80**
601	9	117	009	009	010	012	150	50	601	9	117	009	009	010	012	**80**
601	9	117	010	010	001	999	100	80	601	9	117	010	010	001	999	**80**
601	9	117	011	024	001	999	100	80	601	9	117	011	024	001	999	**80**
601	9	117	025	029	001	999	100	80	601	9	117	025	029	001	999	**50**
601	9	117	030	030	001	999	100	30	601	9	117	030	030	001	999	**30**
601	9	117	031	087	001	999	100	44.16	601	9	117	031	087	001	999	**44.16**
601	9	118	001	001	001	999	200	80	601	9	118	001	001	001	999	**80**
601	9	118	009	009	001	999	30	15	601	9	118	009	009	001	999	**10**
601	9	129	001	005	001	999	30	30	601	9	129	001	005	001	999	**10**
601	9	129	006	008	001	999	50	50	601	9	129	006	008	001	999	**30**
601	9	129	009	009	001	999	80	80	601	9	129	009	009	001	999	80
601	9	129	010	010	001	999	80	80	601	9	129	010	010	001	999	80
601	9	129	011	013	001	999	50	50	601	9	129	011	013	001	999	**30**
601	9	129	014	017	001	999	30	30	601	9	129	014	017	001	999	**10**
601	9	130	001	002	001	999	50	—	601	9	130	001	002	001	999	**30**
601	9	130	003	005	001	999	110	90	601	9	130	003	005	001	999	**80**
601	9	130	006	007	002	999	50	30	601	9	130	006	007	002	999	**30**
601	9	131	001	008	001	999	40	15	601	9	131	001	008	001	999	**10**
601	9	134	001	999	001	999	80	30	601	9	134	001	999	001	999	**10**
601	9	140	001	999	001	999	150	80	601	9	140	001	999	001	999	**80**
601	9	142	001	002	001	999	100	50	601	9	142	001	002	001	999	**80**
601	9	142	003	003	001	999	100	50	601	9	142	003	003	001	999	**80**

601	9	142	004	004	001	999	100	50	601	9	142	004	004	001	999	**80**
601	9	143	001	002	001	999	30	20	601	9	143	001	002	001	999	**16.85**
601	9	143	003	020	001	999	30	20	601	9	143	003	020	001	999	**16.85**
601	9	143	022	022	001	999	30	20	601	9	143	022	022	001	999	**16.85**
601	9	143	023	026	001	999	30	20	601	9	143	023	026	001	999	**16.85**
601	9	143	108	108	001	999	30	20	601	9	143	108	108	001	999	**16.85**
601	9	144	001	022	001	999	30	20	601	9	144	001	022	001	999	**16.85**
601	9	145	001	024	001	999	30	20	601	9	145	001	024	001	999	**16.85**
601	9	146	001	022	001	999	30	20	601	9	146	001	022	001	999	**16.85**
601	9	147	001	023	001	999	30	20	601	9	147	001	023	001	999	**16.85**
601	9	148	026	031	001	999	5	—	601	9	148	026	031	001	999	**2**
601	9	157	001	001	001	999	5	—	601	9	157	001	001	001	999	**2**
601	9	160	001	058	001	999	5	—	601	9	160	001	058	001	999	**2**
602	10	163	001	013	001	999	5	—	602	10	163	001	013	001	999	**2**
603	11	164	001	999	001	999	5	—	603	11	164	001	999	001	999	**2**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							300	40	**Otros valores no incluidos por crecimiento de zona**							300

602 - Puerto Morelos								
Zona 1 - Puerto Morelos								
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**	**Factor**
602	1	001	001	003	001	999	800	---
602	1	001	004	014	001	999	600	---
602	1	001	015	015	001	999	300	---
602	1	002	001	001	001	999	800	---
602	1	002	002	002	001	999	800	---
602	1	002	003	004	001	999	800	---
602	1	002	005	012	001	999	600	---
602	1	002	013	015	001	999	800	---
602	1	002	016	023	001	999	600	---
602	1	002	024	025	001	999	800	---
602	1	002	026	029	001	999	600	---
602	1	002	030	099	001	999	300	---
602	1	003	001	019	001	999	500	100
602	1	003	020	020	001	001	600	100
602	1	003	020	020	001	001	600	100
602	1	003	020	020	001	001	600	100
602	1	003	020	020	001	001	600	100
602	1	003	020	020	002	999	300	100
602	1	003	021	034	001	999	300	100
602	1	004	001	007	001	999	500	---
602	1	004	008	009	001	999	400	---
602	1	004	014	014	001	001	200	---
602	1	004	034	034	001	999	500	---

602 - Puerto Morelos							
Zona 1 - Puerto Morelos							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
602	1	001	001	003	001	999	**500**
602	1	001	004	014	001	999	**300**
602	1	001	015	015	001	999	**100**
602	1	002	001	001	001	999	**300**
602	1	002	002	002	001	999	**500**
602	1	002	003	004	001	999	**500**
602	1	002	005	012	001	999	**500**
602	1	002	013	015	001	999	**500**
602	1	002	016	023	001	999	**500**
602	1	002	024	025	001	999	**400**
602	1	002	026	029	001	999	**250**
602	1	002	030	099	001	999	**100**
602	1	003	001	019	001	999	**300**
602	1	003	020	020	001	001	**100**
602	1	003	020	020	001	001	**100**
602	1	003	020	020	001	001	**100**
602	1	003	020	020	001	001	**442**
602	1	003	020	020	002	999	**100**
602	1	003	021	034	001	999	**100**
602	1	004	001	007	001	999	**300**
602	1	004	008	009	001	999	**150**
602	1	004	014	014	001	001	**50**
602	1	004	034	034	001	999	**250**

602	1	005	001	999	001	999	300	75	602	1	005	001	999	**250**
602	1	006	001	999	001	999	50	---	602	1	006	001	999	001	999	**22**
602	1	007	001	999	001	999	50	---	602	1	007	001	999	001	999	**22**
602	1	008	001	999	001	999	250	35	602	1	008	001	999	001	999	**22**
602	1	009	001	999	001	999	50	---	602	1	009	001	999	001	999	**22**
602	1	010	015	015	001	999	500	---	602	1	010	015	015	001	999	**300**
602	1	010	016	019	001	999	500	---	602	1	010	016	019	001	999	**300**
602	1	010	022	022	001	999	300	---	602	1	010	022	022	001	999	**200**
602	1	010	023	023	001	999	300	---	602	1	010	023	023	001	999	**200**
602	1	010	024	024	001	999	300	---	602	1	010	024	024	001	999	**200**
602	1	010	025	025	001	999	500	---	602	1	010	025	025	001	999	**300**
602	1	010	026	027	001	999	500	---	602	1	010	026	027	001	999	**300**
602	1	011	001	001	001	999	500	150	602	1	011	001	001	001	999	**300**
602	1	011	002	002	001	999	300	---	602	1	011	002	002	001	999	**200**
602	1	011	003	003	001	999	500	---	602	1	011	003	003	001	999	**300**
602	1	011	004	004	001	999	500	150	602	1	011	004	004	001	999	**300**
602	1	011	005	005	001	999	500	150	602	1	011	005	005	001	999	**300**
602	1	011	006	006	001	999	300		602	1	011	006	006	001	999	**200**
602	1	011	007	007	001	999	500	150	602	1	011	007	007	001	999	**300**
602	1	011	009	009	001	999	500	150	602	1	011	009	009	001	999	**300**
602	1	011	021	021	001	999	300	---	602	1	011	021	021	001	999	**200**
602	1	011	050	125	001	999	300	10	602	1	011	050	125	001	999	**6**
602	1	012	001	001	001	999	600	---	602	1	012	001	001	001	999	**200**
602	1	012	002	002	001	999	600	---	602	1	012	002	002	001	999	**200**
602	1	012	004	004	001	999	600	---	602	1	012	004	004	001	999	**200**

602	1	012	005	005	001	999	600	---	602	1	012	005	005	001	**200**
602	1	012	010	010	001	001	600	---	602	1	012	010	010	001	**200**
602	1	012	015	015	001	999	600	---	602	1	012	015	015	001	**125**
602	1	012	017	017	001	999	600	---	602	1	012	017	017	001	**164**
602	1	012	018	018	001	999	600	---	602	1	012	018	018	001	**164**
602	1	012	019	020	001	999	600	---	602	1	012	019	020	001	**200**
602	1	012	021	021	001	999	600	---	602	1	012	021	021	001	**200**
602	1	012	023	023	001	999	600	---	602	1	012	023	023	001	**200**
602	1	012	025	025	001	999	600	---	602	1	012	025	025	001	**200**
602	1	012	026	026	001	999	600	---	602	1	012	026	026	001	**125**
602	1	012	027	027	001	999	600	---	602	1	012	027	027	001	**200**
602	1	012	029	029	001	999	600	---	602	1	012	029	029	001	**200**
602	1	012	031	033	001	999	600	---	602	1	012	031	033	001	**200**
602	1	012	034	034	001	999	1000	---	602	1	012	034	034	001	1000
602	1	012	036	036	001	999	600	---	602	1	012	036	036	001	**200**
602	1	012	037	037	001	999	600	---	602	1	012	037	037	001	**200**
602	1	012	038	038	001	999	600	---	602	1	012	038	038	001	**200**
602	1	012	040	040	001	999	600	---	602	1	012	040	040	001	**200**
602	1	012	041	044	001	999	600	---	602	1	012	041	044	001	**62**
602	1	013	001	999	001	999	50	---	602	1	013	001	999	001	**22**
602	1	014	001	999	001	999	50	---	602	1	014	001	999	001	**22**
602	1	015	001	027	001	999	300	---	602	1	015	001	027	001	**150**
602	1	015	060	060	001	999	300	80	602	1	015	060	060	001	**150**
602	1	016	001	999	001	999	250	80	602	1	016	001	999	001	**125**
602	1	017	001	999	001	999	500	100	602	1	017	001	999	001	500

| | | |

602	1	033	001	999	001	999	100	70	602	1	033	001	999	001	999	**22**
602	1	034	001	002	001	005	100	50	602	1	034	001	002	001	005	**22**
602	1	034	001	002	006	031	100	50	602	1	034	001	002	006	031	**13**
602	1	034	003	011	001	999	100	50	602	1	034	003	011	001	999	**13**
602	1	034	012	013	001	010	100	50	602	1	034	012	013	001	010	**13**
602	1	034	012	013	011	014	100	50	602	1	034	012	013	011	014	**22**
602	1	034	014	014	001	999	100	50	602	1	034	014	014	001	999	**22**
602	1	034	017	017	001	999	100	50	602	1	034	017	017	001	999	**22**
602	1	034	021	021	001	999	100	50	602	1	034	021	021	001	999	**22**
602	1	034	025	025	001	999	100	50	602	1	034	025	025	001	999	**22**
602	1	034	028	029	001	999	100	50	602	1	034	028	029	001	999	**22**
602	1	034	033	033	001	999	100	50	602	1	034	033	033	001	999	**22**
602	1	034	037	037	001	999	100	50	602	1	034	037	037	001	999	**22**
602	1	034	041	041	001	999	100	50	602	1	034	041	041	001	999	**22**
602	1	034	045	045	001	999	100	50	602	1	034	045	045	001	999	**22**
602	1	034	053	053	001	999	100	50	602	1	034	053	053	001	999	**22**
602	1	034	061	061	001	999	100	50	602	1	034	061	061	001	999	**22**
602	1	034	069	069	001	999	100	50	602	1	034	069	069	001	999	**22**
602	1	034	073	085	001	999	100	50	602	1	034	073	085	001	999	**22**
602	1	035	001	001	001	999	50	---	602	1	035	001	001	001	999	**22**
602	1	036	001	001	001	999	200	50	602	1	036	001	001	001	999	**22**
602	1	037	086	999	001	999	50	30	602	1	037	086	999	001	999	**22**
602	1	038	001	001	001	999	100	50	602	1	038	001	001	001	999	**22**
602	1	038	009	009	001	999	100	50	602	1	038	009	009	001	999	**22**
602	1	038	17	17	001	002	100	50	602	1	038	17	17	001	002	**22**
602	1	038	17	17	003	999	100	50	602	1	038	17	17	003	999	**13**

602	1	038	018	023	001	999	100	50	602	1	038	018	023	001	999	**13**
602	1	038	024	025	001	002	100	50	602	1	038	024	025	001	002	**22**
602	1	038	024	025	003	999	100	50	602	1	038	024	025	003	999	**13**
602	1	038	026	031	001	999	100	50	602	1	038	026	031	001	999	**13**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**13**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	001	004	100	50	602	1	038	032	032	001	004	**22**
602	1	038	032	032	005	008	100	50	602	1	038	032	032	005	008	**22**
602	1	038	033	033	001	002	100	50	602	1	038	033	033	001	002	**22**
602	1	038	033	033	003	999	100	50	602	1	038	033	033	003	999	**13**
602	1	038	034	039	001	999	100	50	602	1	038	034	039	001	999	**13**
602	1	038	040	040	001	002	100	50	602	1	038	040	040	001	002	**13**
602	1	038	040	040	003	999	100	50	602	1	038	040	040	003	999	**22**
602	1	038	041	041	001	004	100	50	602	1	038	041	041	001	004	**8**
602	1	038	041	041	005	035	100	50	602	1	038	041	041	005	035	**13**
602	1	038	041	041	036	038	100	50	602	1	038	041	041	036	038	**13**
602	1	038	042	042	001	999	100	50	602	1	038	042	042	001	999	**25**
602	1	038	045	045	001	999	100	50	602	1	038	045	045	001	999	**25**
602	1	038	048	048	001	029	100	50	602	1	038	048	048	001	029	**22**
602	1	038	048	048	030	032	100	50	602	1	038	048	048	030	032	**13**
602	1	038	049	049	001	005	100	50	602	1	038	049	049	001	005	**22**

602	1	038	049	006	031	100	50	
602	1	038	050	051	001	999	100	50
602	1	038	052	052	001	005	100	50
602	1	038	052	052	006	031	100	50
602	1	038	053	053	001	999	100	50
602	1	038	054	056	001	999	100	50
602	1	038	057	057	001	999	100	50
602	1	038	058	058	001	999	100	50
602	1	038	061	061	001	999	100	50
602	1	038	065	065	001	999	100	50
602	1	038	069	069	001	999	100	50
602	1	038	073	073	001	999	100	50
602	1	038	077	077	001	999	100	50
602	1	038	078	080	001	999	100	50
602	1	038	081	081	001	999	100	50
602	1	038	082	082	001	999	100	50
602	1	038	085	085	001	002	100	50
602	1	038	085	085	003	012	100	50
602	1	038	086	086	001	002	100	50
602	1	038	086	086	003	011	100	50
602	1	039	001	002	001	002	100	50
602	1	039	003	005	001	005	100	50
602	1	039	006	006	001	001	100	50
602	1	039	007	011	001	017	100	50
602	1	039	016	017	001	017	100	50

602	1	038	049	049	006	031	**13**	
602	1	038	050	051	001	999	**13**	
602	1	038	052	052	001	005	**22**	
602	1	038	052	052	006	031	**13**	
602	1	038	053	053	001	999	**22**	
602	1	038	054	056	001	999	**22**	
602	1	038	057	057	001	999	**22**	
602	1	038	058	058	001	999	**22**	
602	1	038	061	061	001	999	**22**	
602	1	038	065	065	001	999	**22**	
602	1	038	069	069	001	999	**22**	
602	1	038	073	073	001	999	**22**	
602	1	038	077	077	001	999	**22**	
602	1	038	078	080	001	999	**22**	
602	1	038	081	081	001	999	**22**	
602	1	038	082	082	001	999	**22**	
602	1	038	085	085	001	002	**22**	
602	1	038	085	085	003	012	**13**	
602	1	038	086	086	001	002	**22**	
602	1	038	086	086	003	011	**13**	
602	1	039	001	002	001	002	**22**	
602	1	039	003	005	001	005	**13**	
602	1	039	006	006	001	001	**5**	
602	1	039	007	011	001	017	**22**	
602	1	039	016	017	001	017	**22**	

602	1	040	010	010	001	999	100	50	602	1	040	010	010	001	999	**22**
602	1	040	016	016	001	999	100	50	602	1	040	016	016	001	999	**22**
602	1	040	018	018	001	999	100	50	602	1	040	018	018	001	999	**22**
602	1	041	001	006	001	999	100	50	602	1	041	001	006	001	999	**70**
602	1	041	007	007	001	999	100	50	602	1	041	007	007	001	999	**70**
602	1	041	008	010	001	999	100	50	602	1	041	008	010	001	999	**70**
602	1	041	011	011	001	999	75	30	602	1	041	011	011	001	999	**13**
602	1	042	001	001	001	999	20	5	602	1	042	001	001	001	999	**25**
602	1	042	012	015	001	999	20	5	602	1	042	012	015	001	999	**25**
602	1	043	001	001	001	999	50	25	602	1	043	001	001	001	999	**22**
602	1	044	001	002	001	999	50	25	602	1	044	001	002	001	999	**22**
602	1	044	003	015	001	999	50	25	602	1	044	003	015	001	999	**30**
602	1	044	016	016	001	999	50	25	602	1	044	016	016	001	999	**22**
602	1	045	001	117	001	999	50	25	602	1	045	001	117	001	999	**22**
602	1	046	001	001	001	001	50	25	602	1	046	001	001	001	001	**22**
602	1	046	002	002	001	999	50	25	602	1	046	002	002	001	999	**22**
602	1	046	003	003	001	999	50	25	602	1	046	003	003	001	999	**13**
602	1	046	004	004	001	999	50	25	602	1	046	004	004	001	999	**5**
602	1	046	005	005	001	999	50	25	602	1	046	005	005	001	999	**22**
602	1	046	006	006	001	999	50	25	602	1	046	006	006	001	999	**5**
602	1	047	001	008	001	999	75	35	602	1	047	001	008	001	999	**22**
602	1	048	001	006	001	999	75	35	602	1	048	001	006	001	999	**22**
602	1	048	013	028	001	999	75	35	602	1	048	013	028	001	999	**22**
602	1	049	001	001	001	999	75	35	602	1	049	001	001	001	999	**22**
602	1	050	001	001	001	999	75	35	602	1	050	001	001	001	999	**22**

602	1	050	002	999	001	999	75	35
602	1	051	001	999	001	999	75	35
602	1	052	001	006	001	999	75	35
602	1	052	007	007	001	001	75	35
602	1	052	007	007	002	999	75	35
602	1	052	008	999	001	999	75	35
602	1	053	001	999	001	999	10	5
602	1	054	001	999	001	999	10	5
602	1	055	001	999	001	999	10	5
602	1	056	001	999	001	999	10	5
602	1	057	001	999	001	999	10	5
602	1	058	001	999	001	999	10	5
602	1	059	001	999	001	999	10	5
602	1	060	001	999	001	999	10	5
602	1	061	001	999	001	999	10	5
602	1	062	001	999	001	999	10	5
602	1	063	001	999	001	999	10	5
602	1	064	001	999	001	999	10	5
602	1	065	001	999	001	999	10	5
602	1	095	001	999	001	999	10	5
602	1	300	002	002	001	999	30	5
602	1	300	003	003	001	999	50	5
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							200	20

602	1	050	002	999	001	999	**22**
602	1	051	001	999	001	999	**22**
602	1	052	001	006	001	999	**22**
602	1	052	007	007	001	001	**25**
602	1	052	007	007	002	999	**25**
602	1	052	008	999	001	999	**25**
602	1	053	001	999	001	999	**25**
602	1	054	001	999	001	999	**25**
602	1	055	001	999	001	999	**25**
602	1	056	001	999	001	999	**25**
602	1	057	001	999	001	999	**25**
602	1	058	001	999	001	999	**25**
602	1	059	001	999	001	999	**25**
602	1	060	001	999	001	999	**25**
602	1	061	001	999	001	999	**25**
602	1	062	001	999	001	999	**25**
602	1	063	001	999	001	999	**25**
602	1	064	001	999	001	999	**25**
602	1	065	001	999	001	999	**25**
602	1	095	001	999	001	999	**25**
602	1	300	002	002	001	999	**22**
602	1	300	003	003	001	999	**45**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							200

Zona 2 - Carretera Puerto Morelos								
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**	**Factor**
602	2	004	001	999	001	999	70	50
602	2	045	001	999	001	999	40	20
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							60	30

Zona 2 - Carretera Puerto Morelos							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
602	2	004	001	999	001	999	**62**
602	2	045	001	999	001	999	**22**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							60

603 - Zona Agropecuaria y Forestal Zona 1 - Leona Vicario								
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**	**Factor**
603	1	001	001	999	001	999	50	25
603	1	002	001	999	001	999	50	25
603	1	003	001	999	001	999	50	25
603	1	004	001	999	001	999	50	25
603	1	005	001	999	001	999	50	25
603	1	066	010	010	001	999	30	15
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							40	20

603 - Zona Agropecuaria y Forestal Zona 1 - Leona Vicario							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
603	1	001	001	999	001	999	50
603	1	002	001	999	001	999	50
603	1	003	001	999	001	999	50
603	1	004	001	999	001	999	50
603	1	005	001	999	001	999	50
603	1	066	010	010	001	999	**25**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							40

Zona 2 - Carretera Cancún-Mérida								
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**	**Factor**
603	2	052	001	001	001	999	25	---
603	2	070	001	999	001	999	15	---
603	2	071	001	999	001	999	8	
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							15	15

Zona 2 - Carretera Cancún-Mérida							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
603	2	052	001	001	001	999	**13**
603	2	070	001	999	001	999	**13**
603	2	071	001	999	001	999	**4**
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							15

604 - Leona Vicario-Mérida							
Zona 1							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
604	1	003	001	999	001	999	150
604	1	018	007	007	001	999	150
604	1	021	001	999	001	999	150
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							150

604 - Leona Vicario-Mérida							
Zona 1							
Localidad	**Zona**	**Smza.**	**Mza. Inicial**	**Mza. Final**	**Lote inicial**	**Lote Final**	**Base**
604	1	003	001	999	001	999	150
604	1	018	007	007	001	999	150
604	1	021	001	999	001	999	150
Otros valores no incluidos por crecimiento de zona							150

Otras consideraciones En los casos donde se encuentra un fraccionamiento o condominio de nivel socioeconómico medio o lujo, se le aplicará el costo del terreno del fraccionamiento residencial más cercano con valor superior al propuesto. EFICIENCIA DEL SUELO (E_s) El valor del terreno tienen un precio unitario de acuerdo al sector, y es afectado por Coeficientes de Eficiencia del Suelo, que representa las principales características de aprovechamiento del terreno como espacio útil para fines sociales, los que se definen como: 1. Coeficiente por servicios (C_s) 2. Coeficiente de zona (C_{zo}) 3. Coeficiente de zona federal (C_{zf}) 4. Coeficiente de forma (C_{fo}) 1 5. Coeficiente de ubicación (C_{ub}) 1 6. Coeficiente de frente (C_{fr}) 7. Coeficiente de superficie (C_{su}) 8. Coeficiente de condición de utilización del suelo (C_{cus}) 9. Coeficiente de zona de atención prioritaria (C_{zap}) 10. Coeficiente de predio rural (C_{pr}) 11. Coeficiente de incentivos (C_{cin})	**Otras consideraciones** En los casos donde se encuentra un fraccionamiento o condominio de nivel socioeconómico medio o lujo, se le aplicará el costo del terreno del fraccionamiento residencial más cercano con valor superior al propuesto. EFICIENCIA DEL SUELO (E_s) El valor del terreno tienen un precio unitario de acuerdo al sector, y es afectado por Coeficientes de Eficiencia del Suelo, que representa las principales características de aprovechamiento del terreno como espacio útil para fines sociales, los que se definen como: 1. Coeficiente de zona 2. Coeficiente de ubicación 3. Coeficiente de condición de utilización del suelo

La Eficiencia del Suelo, es el producto de la multiplicación de los factores de zona, forma, ubicación, frente y superficie, los cuales en su conjunto generarán el Coeficiente de Eficiencia del Suelo.	La Eficiencia del Suelo, es el producto de la multiplicación de los factores de zona, ubicación y condición de utilización del suelo, los cuales en su conjunto generarán el Coeficiente de Eficiencia del Suelo.
Representado se puede expresar como: $C_{es}=(C_s)x(C_{zo})x(C_{zf})x(C_{fo})x(C_{ub})x(C_{fr})x(C_{su})x(C_{cus})x$ $(C_{zap})x\ (C_{pr})x(C_{cin})$	
<u>Coeficiente por servicios</u> (C_s) Se le dará un demérito de 5% por la falta de cada uno de los tipos de servicios en el predio urbano, mencionado a continuación: 1) Agua Potable; 2) Drenaje Domiciliario; 3) Energía Eléctrica; 4) Alumbrado Público; 5) Vialidad y Pavimentación; 6) Telefonía Pública; 7) Banquetas y/o Guarniciones; y, 8) Recolección de Basura.	
<u>Coeficiente de zona</u> (C_{zo}) Es el coeficiente de ajuste de acuerdo a la localización del predio respecto a vialidades de influencia.	<u>Coeficiente de zona</u> Es el coeficiente de ajuste de acuerdo a la localización del predio respecto a vialidades de influencia.
Se entiende como vialidad tipo a la vialidad denominada calle o acceso vecinal. Se calcula por la colindancia con una vialidad tipo, avenida, parque, primaria o avenida con crecimiento comercial. El factor se define de acuerdo a la siguiente tabla:	Se entiende como vialidad tipo a la vialidad denominada calle o acceso vecinal. Se calcula por la colindancia con una vialidad tipo, avenida, parque, primaria o avenida con crecimiento comercial. El factor se define de acuerdo a la siguiente tabla:

Característica	Coeficiente de zona
Único frente a vialidad tipo	1.00
Al menos un frente a superior a vialidad tipo o avenida menor	1.05
Al menos un frente a parque o escuela	1.10
Al menos un frente a corredor de valor (avenida con crecimiento comercial)	1.15

Coeficiente de zona federal (C_{zf})
En relación a su ubicación respecto a la zona federal y los tipos de vialidades se le aplicara el factor correspondiente a la siguiente tabla:

Característica	Coeficiente de zona federal
No colinda con zona federal	1.00
Predio colindante a laguna y boulevard	1.05
Predio colindante a mar y calle	1.10
Predio colindante a mar y boulevard	1.15

Coeficiente de forma (C_{fo})
Se considera como la suma del factor resultante de dividir la fracción regular del terreno entre la superficie total y la superficie irregular entre la superficie total del terreno por el demerito correspondiente. Entendiéndose regular la que está incluida en un polígono rectangular interior a la forma del predio.

Característica	Coeficiente de zona
Único frente a vialidad tipo	1.00
Al menos un frente a superior a vialidad tipo o avenida menor	1.05
Al menos un frente a parque o escuela	1.10
Al menos un frente a corredor de valor (avenida con crecimiento comercial)	1.15

Para su cálculo se traza el polígono rectangular máximo posible al interior de la superficie. Se considera como Área Regular del polígono e irregular la diferencia. Ambos factores se dividen entre el área y multiplican por el factor correspondiente.

$$C_{fo}=[(Sr/St)*1]+[(Si/St)*0.75]$$

- Sr = Superficie regular
- Si = Superficie irregular
- St = Superficie total

De acuerdo al valor obtenido se selecciona el factor correspondiente en la siguiente tabla:

Característica	Coeficiente de forma
Superficie regular	1.00
Superficie irregular	0.75

Coeficiente de ubicación (C_{ub})
Se refiere a la posición relativa del predio respecto a las vialidades en su conjunto manzanero. Su asignación se desarrolla considerando la ubicación de lote respecto a su posición en la manzana, aplicando el factor correspondiente a la tabla:

Coeficiente de ubicación (C_{ub})
Se refiere a la posición relativa del predio respecto a las vialidades en su conjunto manzanero. Su asignación se desarrolla considerando la ubicación de lote respecto a su posición en la manzana, aplicando el factor correspondiente a la tabla:

Característica	Coeficiente de ubicación
Interior de la manzana	0.70
Intermedio	1.00
Intermedio dos frente	1.05
Tres frentes	1.10
Esquina	1.10
Cabecero (colinda con al menos dos avenidas)	1.15
Manzanero a cuatro frentes	1.20

Coeficiente de frente (C_{fr})

Es el coeficiente entre el factor de relación del lote tipo del sector y el del predio en estudio. Para calcularlo, se dividirá la medida del frente del lote estudiado (F_{Lo}) entre la medida del frente del Lote Tipo (F_{Lt}), lo cual generará la relación con el frente del lote tipo (R_{FLt}).

$$R_{FLt} = \frac{F_{Lo}}{F_{Lt}}$$

El valor numérico obtenido se evalúa de acuerdo a la siguiente tabla para seleccionar el coeficiente correspondiente:

Característica	Coeficiente de frente
Igual o menor a frente tipo	1.00
Igual o mayor a 1/2 y menor a tipo	0.80
Menor a 1/2 frente tipo	0.60
Mayor que frente lote tipo hasta 2 veces	1.05
Mayor de 2 veces frente lote tipo	1.10

Característica	Coeficiente de ubicación
Interior de la manzana	0.70
Intermedio	1.00
Intermedio dos frente	1.05
Tres frentes	1.10
Esquina	1.10
Cabecero (colinda con al menos dos avenidas)	1.15
Manzanero a cuatro frentes	1.20
Manzanero a tres frentes	**1.20**

Coeficiente de superficie (C_{fr})
Es el coeficiente de la relación del lote tipo del sector y el del predio en estudio.

Su cálculo se realiza, al dividir la medida de la superficie del lote estudiado (S_{Lo}) entre la superficie del lote tipo (S_{Lt}), lo cual generará la relación con la superficie del lote tipo (R_{SLt})

$$R_{SLt} = \frac{F_{Lo}}{S_{Lt}}$$

Relación a lote modelo	Coeficiente de frente
Hasta 2	1
Hasta 3	0.98
Hasta 4	0.96
Hasta 5	0.94
Hasta 6	0.92
Hasta 7	0.9
Hasta 8	0.88
Hasta 9	0.86
Hasta 10	0.84
Hasta 11	0.82
Hasta 12	0.8
Hasta 13	0.78
Hasta 14	0.76
Hasta 15	0.74
Hasta 16	0.72
Hasta 17	0.70
Hasta 18	0.68
Hasta 19	0.66
Hasta 20	0.64
Más de 20	0.62

Coeficiente de condición de utilización del suelo (C_{CUs})

Es el coeficiente de afectación de acuerdo a la compatibilidad de su uso de suelo y condición en relación a si el predio es urbano o rural o bien si es habitacional, multifamiliar, comercial o baldío.

Se calculará en relación a la siguiente tabla:

Condición	Uso de suelo	Coeficiente de condición y utilización del suelo
Baldío	Urbano	1.00
Habitacional	Urbano	0.50
Multifamiliar	Urbano	0.50
Comercial	Urbano	1.12
Industrial	Urbano	1.05
Oficina	Urbano	1.12
Hotel	Urbano	1.12
Templo	Urbano	0.60
Centro de salud	Urbano	0.60
Otro	Urbano	1.00
Baldío	Rural	1.00
Habitacional	Rural	0.50
Comercial	Rural	0.90
Industrial/Bodega	Rural	0.90
Oficina	Rural	1.00
Hotel	Rural	1.12
Templo	Rural	0.60
Centro de salud	Rural	0.60
Otro	Rural	1.00

Coeficiente de condición de utilización del suelo

Es el coeficiente de afectación de acuerdo a la compatibilidad de su uso de suelo y condición en relación a si el predio es urbano o rural o bien si es habitacional, multifamiliar, comercial o baldío.

Se calculará en relación a la siguiente tabla:

Condición	Uso de suelo	Coeficiente de condición y utilización del suelo
Baldío	Urbano	1.00
Habitacional	Urbano	0.50
Multifamiliar	Urbano	0.50
Comercial	Urbano	1.12
Industrial	Urbano	1.05
Oficina	Urbano	1.12
Hotel	Urbano	1.12
Templo	Urbano	0.60
Centro de salud	Urbano	0.60
Otro	Urbano	1.00
Baldío	Rural	1.00
Habitacional	Rural	0.50
Comercial	Rural	0.90
Industrial/Bodega	Rural	0.90
Oficina	Rural	1.00
Hotel	Rural	1.12
Templo	Rural	0.60
Centro de salud	Rural	0.60
Otro	Rural	1.00

Coeficiente de zona de atención prioritaria (C_{zap})
En el caso de predios rústicos solo se aplicará el coeficiente de predio rural, afectado en el caso correspondiente por el coeficiente de zona de atención prioritaria para las zonas urbanas de acuerdo a la definición de polígonos de SEDESOL, así como para la zona de Leona Vicario y las Colonias Cetina Gazca, pescadores y Luis D. Colosio de Puerto Morelos. El cual será de un 10% de decremento en caso de que su avaluó (sic) no disminuya en relación al avaluó (sic) anterior.

Coeficiente de predio rural (C_{PR})
Se considera un predio rural AL que queda fuera de un dundo legal o plan director vigente, con uso agropecuario, forestal o sin uso intensivo. Este coeficiente se aplicará a los predios con más de 200m de fondo y el cálculo se realizará considerando también la distancia de la carretera más cercana al lugar de estudio. En el caso de predios rurales se aplica el siguiente criterio para el cálculo de avaluó:

Distancia del frente del predio a la carretera	Coeficiente del factor aplicable de la tabla de valores del terreno
Primeros 200 metros por el frente	1.00
Desde los 201 a 400 metros por el frente	0.80
Desde los 401 a 600 metros por el frente	0.60
Desde los 601 a 800 metros por el frente	0.40
Desde los 801 metros en adelante por el frente	0.30

Cuando se aplica un avalúo como predio rural, solo se considera el coeficiente de servicios, siendo el resto de los coeficientes de terreno con un valor de uno (1) en todos sus casos a excepción del analizado en este título.

Coeficiente de incentivos (C_{in})
El costo unitario de manglar se considerará indistintamente del valor de zona a $30.00.

Terrenos con producción agrícola intensiva (hidroponía), forestal o unidades de manejo ambiental en zonas rurales se le aplicará un factor de 0.80 adicional en el valor del terreno.

Las minas de Sascab, denominadas Sascaberas, se cobrarán en sus áreas comerciales, administrativas o de movimientos a su costo de zona base, pero las áreas de explotación de acuerdo a su estado se cobrarán indistintamente a su precio de zona a un costo de:

Terreno de Sacabera	Valor por m^2
Sascabera en producción	$410.00
Sascabera agotada	$250.00

Por las características específicas y valor agregado que representan a su entorno un campo de golf el valor base de estos será de $700.00 por metro cuadrado.

El costo unitario de manglar se considerará indistintamente del valor de zona a $30.00.

Terrenos con producción agrícola intensiva (hidroponía), forestal o unidades de manejo ambiental en zonas rurales se le aplicará un factor de 0.80 adicional en el valor del terreno.

Las minas de Sascab, denominadas Sascaberas, se cobrarán en sus áreas comerciales, administrativas o de movimientos a su costo de zona base, pero las áreas de explotación de acuerdo a su estado se cobrarán indistintamente a su precio de zona a un costo de:

Terreno de Sacabera	Valor por m^2
Sascabera en producción	$410.00
Sascabera agotada	$250.00

Por las características específicas y valor agregado que representan a su entorno un campo de golf el valor base de estos será de $700.00 por metro cuadrado.

CÁLCULO DE VALOR DEL TERRENO Basado en estos principios el cálculo del valor de terreno equivale al producto de la superficie expresada en metros cuadrados por el valor base del terreno, por la eficiencia de uso del suelo, expresándose como: $VT = (m^2T)x(V_{bt})x(E_{us})$ Donde: VT = Avaluó del Terreno m^2T = Superficie de terreno en metros cuadrados V_{bt} =Valor base del terreno de acuerdo a franja de valor E_{us} = Eficiencia de uso del suelo	CÁLCULO DE VALOR DEL TERRENO Basado en estos principios el cálculo del valor de terreno equivale al producto de la superficie expresada en metros cuadrados por el valor base del terreno, por la eficiencia de uso del suelo, expresándose como: $VT = (m^2T)x(V_{bt})x(E_{us})$ Donde: VT = Avaluó del Terreno m^2T = Superficie de terreno en metros cuadrados V_{bt} =Valor base del terreno de acuerdo a franja de valor E_{us} = Eficiencia de uso del suelo
CONSIDERACIONES Los predios con cenotes, fracturas u otro tipo de accidente geográfico que afecte al subsuelo, se valuarán al 20% del valor base del terreno, para la parte afectada exclusivamente, y no podrán ser calificados como habitacionales en ninguna de sus categorías. En caso de constitución de unidades bajo propiedad de régimen de condominio, se empleará un lote tipo que no incluya las variantes de cada tipo de vivienda para el cálculo de los factores del terreno sumando de manera directa el valor del terreno al factor de eficiencia del suelo del lote en su conjunto, por la superficie de la tierra del indiviso y área privativa. En caso de predios de 5,000 metros cuadrados o más, se considerará como valor unitario del suelo el mencionado como factor y aplicará en su caso el factor correspondiente.	CONSIDERACIONES Los predios con cenotes, fracturas u otro tipo de accidente geográfico que afecte al subsuelo, se valuarán al 20% del valor base del terreno, para la parte afectada exclusivamente, y no podrán ser calificados como habitacionales en ninguna de sus categorías. En caso de constitución de unidades bajo propiedad de régimen de condominio, se empleará un lote tipo que no incluya las variantes de cada tipo de vivienda para el cálculo de los factores del terreno sumando de manera directa el valor del terreno al factor de eficiencia del suelo del lote en su conjunto, por la superficie de la tierra del indiviso y área privativa. En caso de predios de 5,000 metros cuadrados o más, se considerará como valor unitario del suelo el mencionado como factor y aplicará en su caso el factor correspondiente.

TABLA DE VALORES UNITARIOS PARA LOS DIVERSOS TIPOS DE CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ

CÁLCULO DEL VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN
Los valores de construcción son definidos con sustento en el valor físico o valor directo.
Para el cálculo del Avaluó de la Construcción se determinarán los usos de la construcción en relación al catálogo de usos mencionados en este sistema, de la misma manera se determinará la condición y características de la construcción para cada unidad, lo cual generará su valor parcial de construcción.
Esto se caracteriza de acuerdo a la siguiente fórmula

$$Vco = \sum_{1}^{n} |(m^2 Co) \times ?^{Conservación}_{Calidad} (V_{bt}) \times (T_{co})|_{TCn}$$

Donde:

$|\ |_{TCn}$ = Tipo de construcción

m^2Co = Metros cuadrados de construcción

$?^{condición}_{características}(V_{bt})$ = Valor base de la construcción de acuerdo a su condición y características de la construcción

T_{CO} = coeficiente de antigüedad del inmueble

TABLA DE VALORES UNITARIOS PARA LOS DIVERSOS TIPOS DE CONSTRUCCIÓN DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ

CÁLCULO DEL VALOR DE LA CONSTRUCCIÓN
Los valores de construcción son definidos con sustento en el valor físico o valor directo.
Para el cálculo del Avaluó de la Construcción se determinarán los usos de la construcción en relación al catálogo de usos mencionados en este sistema, de la misma manera se determinará la condición y características de la construcción para cada unidad, lo cual generará su valor parcial de construcción.
Esto se caracteriza de acuerdo a la siguiente fórmula

$$Vco = \sum_{1}^{n} |(m^2 Co) \times ?^{Conservación}_{Calidad} (V_{bt}) \times (T_{co})|_{TCn}$$

Donde:

$|\ |_{TCn}$ = Tipo de construcción

m^2Co = Metros cuadrados de construcción

$?^{condición}_{características}(V_{bt})$ = Valor base de la construcción de acuerdo a su condición y características de la construcción

T_{CO} = coeficiente de antigüedad del inmueble

El valor de la construcción se calculará definiendo las aéreas (sic) de construcción, siendo éstas a las que le han efectuado algún tipo de inversión para la habilitación del terreno con fines de uso. Se considerarán tantas unidades uniformes de construcción como sean identificadas en el predio del estudio. Se consideran instalaciones especiales todas las instalaciones que por sus características se incluyen entre las mencionadas en la tabla correspondiente. El costo unitario se aplicará por metro cuadrado. Por el grado de construcción los predios se pueden clasificar en: • PREDIO BALDÍO: El predio urbano que no tiene construcción permanente o modificación de su estado natural. Se considera en esta categoría toda construcción hasta un 15% de su desarrollo. • PREDIO EDIFICADO: Es el que cuenta con algún tipo de construcción permanente. Todo predio edificado debe ser valorado de acuerdo a las tablas mencionadas a continuación.	El valor de la construcción se calculará definiendo las aéreas (sic) de construcción, siendo éstas a las que le han efectuado algún tipo de inversión para la habilitación del terreno con fines de uso. Se considerarán tantas unidades uniformes de construcción como sean identificadas en el predio del estudio. Se consideran instalaciones especiales todas las instalaciones que por sus características se incluyen entre las mencionadas en la tabla correspondiente. El costo unitario se aplicará por metro cuadrado. Por el grado de construcción los predios se pueden clasificar en: • PREDIO BALDÍO: El predio urbano que no tiene construcción permanente o modificación de su estado natural. Se considera en esta categoría toda construcción hasta un 15% de su desarrollo. • PREDIO EDIFICADO: Es el que cuenta con algún tipo de construcción permanente. Todo predio edificado debe ser valorado de acuerdo a las tablas mencionadas a continuación.
DEFINICIÓN DE LOS TIPOS DE CONSTRUCCIÓN APLICABLES Las diversas edificaciones por su uso o finalidad se agrupan en los siguientes tipos de construcción:	DEFINICIÓN DE LOS TIPOS DE CONSTRUCCIÓN APLICABLES Las diversas edificaciones por su uso o finalidad se agrupan en los siguientes tipos de construcción:

Clave	Clasificación	Definición del tipo de inmueble
T - 01	Vivienda habitación unifamiliar	Es aquella edificación que permite el adecuado uso como vivienda de una sola familia.
T - 02	Vivienda habitación multifamiliar	Es aquella edificación que permite el adecuado uso como vivienda de más de una familia en el mismo predio.
T - 03	Vivienda habitación cuarterías	Es aquella edificación que permite el uso como vivienda de más de una familia en habitaciones independientes compartiendo servicios en un mismo predio.
T - 04	Centros de hospedaje: albergues, posadas, hoteles y moteles[1]	Es aquella edificación que permite el uso itinerante y en arrendamiento, como vivienda temporal de personas en habitaciones independientes.
T - 05	Oficinas	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo, en servicios, administrativos y profesionales privados.
T - 06	Oficinas públicas	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo que realiza en serivicios y para la administración del gobierno.
T - 07	Bancos e instituciones financieras	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo del servicio bancario, bursátil y/o financiero.
T - 08	Comercios	Es aquella edificiación que permite el uso para compra y venta de productos o servicios.
T - 09	Centro comercial	Es aquella edificación en la que se ubica un grupo de comercios en locales individuales, para compra y venta de productos o servicios.
T - 10	Bodega comercial	Es aquella edificación en la que se ubica un comercio, para compra y venta de productos o servicios en condiciones de almacenamiento.
T - 11	Fondas, comedores públicos, restaurantes	Es aquella edificación en la que se venden productos alimenticios preparados para su consumo en sus instalaciones.
T - 12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	Es aquella edificación en la que se venden productos alimenticios y bebidas alcohólicas para su consumo en sus mismas instalaciones, con fines recreativos y/o culturales o de usos y costumbres sociales.

Clave	Clasificación	Definición del tipo de inmueble
T - 01	Vivienda habitación unifamiliar	Es aquella edificación que permite el adecuado uso como vivienda de una sola familia.
T - 02	Vivienda habitación multifamiliar	Es aquella edificación que permite el adecuado uso como vivienda de más de una familia en el mismo predio.
T - 03	Vivienda habitación cuarterías	Es aquella edificación que permite el uso como vivienda de más de una familia en habitaciones independientes compartiendo servicios en un mismo predio.
T - 04	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles[1]	Es aquella edificación que permite el uso itinerante y en arrendamiento, como vivienda temporal de personas en habitaciones independientes.
T - 05	Oficinas	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo, en servicios, administrativos y profesionales privados.
T - 06	Oficinas públicas	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo que realiza en serivicios y para la administración del gobierno.
T - 07	Bancos e instituciones financieras	Es aquella edificación que permite el adecuado uso para el desempeño del trabajo del servicio bancario, bursátil y/o financiero.
T - 08	Comercios	Es aquella edificiación que permite el uso para compra y venta de productos o servicios.
T - 09	Centro comercial	Es aquella edificación en la que se ubica un grupo de comercios en locales individuales, para compra y venta de productos o servicios.
T - 10	Bodega comercial	Es aquella edificación en la que se ubica un comercio, para compra y venta de productos o servicios en condiciones de almacenamiento.
T - 11	Fondas, comedores públicos, restaurantes	Es aquella edificación en la que se venden productos alimenticios preparados para su consumo en sus instalaciones.
T - 12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	Es aquella edificación en la que se venden productos alimenticios y bebidas alcohólicas para su consumo en sus mismas instalaciones, con fines recreativos y/o culturales o de usos y costumbres sociales.

T - 13	Industrial	Es aquella edificación en la que se fabrican, procesan o almacenan productos, objetos y materiales para elaboración, transformación y maquila y/o venta al mayoreo.
T - 14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	Es aquella edificación en la que se realiza la atención de la salud en instalaciones elementales de consulta.
T - 15	Hospitales	Es aquella edificación en en la que se realiza la atencón de la salud en instalaciones acondicionadas especialmente y permiten la pernocta y atención médica prolongada.
T - 16	Centro médico	Es aquella edificación en la que se reúnen los consultorios y las clínicas y hospitales para la atención de la salud.
T - 17	Capilla, templo e iglesias	Es aquella edficación en la que se reúnen para realizara (sic) actividades religiosas.
T - 18	Velatorios, funerarias y capillas fúnebres	Es aquella edificación en la que se reúnen para realizara (sic) actividades religiosas relacionadas con el manejo de cadáveres de personas y animales.
T - 19	Panteones, crematorios y osarios	Es aquella edificación o espacio destinado al depósito adecuado de cadáveres, ya sea personas o animales.
T - 20	Cines, teatros, auditorios y museos	Es aquella edificiación o espacio, destinada para la representación de teatro, cinematografía y espectáculos de danza y música u otras manifestaciones culturales masivas y contenidas bajo techo.
T - 21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	Es aquella edificación o espacio, destinada para la reunión masiva de personas con fines recreativos y/o culturales en espectáculos o eventos.
T - 22	Canchas deportivas	Es la instalación dedicada a la práctica de un deporte en espacios construidos para esa función.
T - 23	Centros deportivos	Es el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de diversas prácticas deportivas en un espacio integrado y con servicios.
T - 24	Centros recreativos y deportivos	Es el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de diversas prácticas deportivas y recreativas en un espacio integrado y con servicios.

T - 13	Industrial	Es aquella edificación en la que se fabrican, procesan o almacenan productos, objetos y materiales para elaboración, transformación y maquila y/o venta al mayoreo.
T - 14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	Es aquella edificación en la que se realiza la atención de la salud en instalaciones elementales de consulta.
T - 15	Hospitales	Es aquella edificación en la que se realiza la atención de la salud en instalaciones acondicionadas especialmente y permiten la pernocta y atención médica prolongada.
T - 16	Centro médico	Es aquella edificación en la que se reúnen los consultorios y las clínicas y hospitales para la atención de la salud.
T - 17	Capilla, templo e iglesias	Es aquella edficación en la que se reúnen para realizara (sic) actividades religiosas.
T - 18	Velatorios, funerarias y capillas fúnebres	Es aquella edificación en la que se reúnen para realizara (sic) actividades religiosas relacionadas con el manejo de cadáveres de personas y animales.
T - 19	Panteones, crematorios y osarios	Es aquella edificación o espacio destinado al depósito adecuado de cadáveres, ya sea personas o animales.
T - 20	Cines, teatros, auditorios y museos	Es aquella edificiación o espacio, destinada para la representación de teatro, cinematografía y espectáculos de danza y música u otras manifestaciones culturales masivas y contenidas bajo techo.
T - 21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	Es aquella edificación o espacio, destinada para la reunión masiva de personas con fines recreativos y/o culturales en espectáculos o eventos.
T - 22	Canchas deportivas sin techo	Es la instalación dedicada a la práctica de un deporte en espacios construidos para esa función.
T - 23	**Canchas deportivas con techo parcial o total**	**Es la instalación dedicada a la práctica de un deporte en espacios construidos para esa función.**
T - 24	Centros deportivos	Es el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de diversas prácticas deportivas en un espacio integrado y con servicios.

T - 25	Campos deportivos	Es aquel espacio, destinado para la realización de difeerentes deportes y eventos relativos. Con instalaciones especiales para la práctica de los mismos, que los hacen específicos para esa práctica, tales como golf y automovilismo, entre otros.
T - 26	Parques, jardines públicos y privados	Es aquel espacio, destinada para la contemplación, recreación o esparcimiento, que incluye como objetivo la promoción de aéreas (sic) verdes que puede brindar beneficios ambientales.
T - 27	Estacionamiento de vehículos públicos y privados	Lugar o recinto reservado para estacionar vehículos en un predio, incluyendo las zonas de parque de maniobra de carga y descarga.
T - 28	Educación	Es aquella edificación o espacio, destinada para la realización de la enseñanza y la educación y eventos relativos. Guarderías, preescolares, primaria, secundarias. Preparatorias y universidades, bibliotecas y casas de cultura.

[1]De acuerdo con las normas que define la Secretaría de Turismo, se clasifican de acuerdo a la cantidad y calidad de los servicios en: de 1 a 5 estrellas y en gran turismo: un restaurante1 estrella, 2 restaurantes dos estrellas, y consecutivamente.

T - 25	Centros recreativos deportivos	Es el conjunto de instalaciones que permiten el desarrollo de diversas prácticas deportivas y recreativas en un espacio integrado y con servicios.
T - 26	Campos deportivos	Es aquel espacio, destinado para la realización de diferentes deportes y eventos relativos. Con instalaciones especiales para la práctica de los mismos, que los hacen específicos para esa práctica, tales como golf y automovilismo, entre otros.
T - 27	Parques, jardines públicos y privados	Es aquel espacio, destinada (sic) para la contemplación, recreación o esparcimiento, que incluye como objetivo la promoción de aéreas (sic) verdes que puede brindar beneficios ambientales.
T - 28	**Estacionamientos sin techo**	**Lugar o recinto reservado para estacionar vehículos en un predio, incluyendo las zonas de parque de maniobra de carga y descarga.**
T - 29	**Edificios de estacionamientos**	Lugar o recinto reservado para estacionar vehículos en un predio, incluyendo las zonas de parque de maniobra de carga y descarga.
T - 30	Educación	Es aquella edificación o espacio, destinada para la realización de la enseñanza y la educación y eventos relativos. Guarderías, preescolares, primaria, secundarias. Preparatorias y universidades, bibliotecas y casas de cultura.
T - 31	**Condominio habitacional turístico**	**Es aquella edificación que por el tipo de propiedad está definido en un régimen de condominio y se emplea con fines de renta parcial o total para fines turísticos.**
T - 32	**Instalaciones Especiales Palapas**	**Techo de huano: construcción rústica que consiste en un techo de hojas secas de palma (huano), a manera de sombrilla, o sostenida por postes y largüeros de madera, y/o estructura metálica ligera, y/o perfiles estructurales o estructura de madera de gran dimensión.**

			Lonarias: son cubiertas de pequeños y grandes claros, que permiten abrir áreas exteriores. Éstas pueden ser de materiales flexibles y ejerciendo una fuerza llamada tensión en vez de peso para mantener los elementos juntos y en armonía. Con estructura de madera y/o metálica ligera o estructura de perfiles estructurales.
			Lonarias rígidas traslúcidas: cubiertas de pequeños y grandes claros, que permiten cubrir áreas exteriores, utilizando materiales rígidos con estructura metálica ligera o con estructura de perfiles estructurales.
		Almacén rústico	Cobertizos: lugar o espacio físico hecho de techos de lámina con estructura provisional o estructura ligera en donde se depositan las materias primas, el producto semi-terminado o el producto terminado a la espera de ser transferido al siguiente eslabón de la cadena de suministro.
		Alberca	También denominada piscina, es un tipo de construcción, bien excavada en tierra, realizada con fábrica de ladrillo, tapial o mampostería, en forma de estanque para almacenar agua. Éstas pueden ser techadas
		Cancha deportiva	Terreno destinado a la práctica de determinados deportes o juegos; llano y con la ausencia de árboles.

[1]De acuerdo con las normas que define la Secretaría de Turismo, se clasifican de acuerdo a la cantidad y calidad de los servicios en: de 1 a 5 estrellas y en gran turismo: un restaurante 1 estrella, 2 restaurantes dos estrellas, y consecutivamente.

DEFINICIÓN DE LA CONDICIÓN DEL INMUEBLE
Definición de la condición por el estado de conservación y el comparativo con el valor de reposición.

TIPO DE ESTADO	DEFINICIÓN
1. Inhabilítale (sic) o en estado de demolición	Presenta construcciones deteriorada (sic) que representan un riesgo para su uso, no cuenta con mantenimiento y su costo de reparación es mayor que el valor de reposición.
2. Malo	Edificación con mal estado alto deteriorado en su condición, con bajo o nulo nivel de mantenimiento, pero adecuadas a su uso.
3. Regular	Edificación con mantenimiento, que corresponde a su uso y no presenta deterioro significativo.
4. Bueno	Edificación con mantenimiento regular, o estructuras nuevas, que corresponde a su uso y presenta deterioro.
5. Excelente	Edificación con mejoras continuas como remodelaciones que involucren sus estructuras, acabado y/o instalaciones, cuenta con un mantenimiento permanente y responde a su uso.

DEFINICIÓN DE LA CONDICIÓN DEL INMUEBLE
Definición de la condición por el estado de conservación y el comparativo con el valor de reposición.

TIPO DE ESTADO	DEFINICIÓN
1. Inhabitable o en estado de demolición	Presenta construcciones deterioradas que representan un riesgo para su uso, no cuenta con mantenimiento y su costo de reparación es mayor que el valor de reposición.
2. Malo	Edificación con mal estado alto deteriorado en su condición, con bajo o nulo nivel de mantenimiento, pero adecuadas a su uso.
3. Regular	Edificación con mantenimiento, que corresponde a su uso y no presenta deterioro significativo.
4. Bueno	Edificación con mantenimiento regular, o estructuras nuevas, que corresponde a su uso y no presenta deterioro.
5. Excelente	Edificación con mejoras continuas como remodelaciones que involucren sus estructuras, acabado y/o instalaciones, cuenta con un mantenimiento permanente y responde a su uso.

DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN

TIPO DE CALIDAD	DEFINICIÓN
1. Popular	Edificación construida con matriales de bajo costo, en autoconstrucción o construidos bajo concepto de valor mínimo, los equipamientos son de bajo costo. Cuenta con los espacios mínimos en su diseño.
2. Económica	Edificación construida con materiales de bajo costo y con equipamiento económico. Los espacios son suficientes para su función.
3. Normal	Edificación construida con materiales de bajo costo y con equipamiento de costo medio. Los espacios son suficientes para su función y cuenta con elementos arquitectónicos para mejorar el diseño.
4. Primera	Edificación construida con materiales de primer y con equipamiento de nivel medio. Cuenta con espacios arquitectónico adecuados.
5. Lujo	Edificación construida con materiales de lujo y equipamiento suficiente y los espacios arquitectónicos responden a la función en diseño y calidad.

DEFINICIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN

TIPO DE CALIDAD	DEFINICIÓN
1. Popular	Edificación construida con materiales de bajo costo, en autoconstrucción o construidos bajo concepto de valor mínimo, los equipamientos son de bajo costo. Cuenta con los espacios mínimos en su diseño.
2. Económica	Edificación construida con materiales de bajo costo y con equipamiento económico. Los espacios son suficientes para su función.
3. Normal	Edificación construida con materiales de bajo costo y con equipamiento de costo medio. Los espacios son suficientes para su función y cuenta con elementos arquitectónicos para mejorar el diseño.
4. Primera	Edificación construida con materiales de primer y con equipamiento de nivel medio. Cuenta con espacios arquitectónico adecuados.
5. Lujo	Edificación construida con materiales de lujo y equipamiento suficiente y los espacios arquitectónicos responden a la función en diseño y calidad.

TABLA DE VALORES POR METRO CUADRADO DE CONSTRUCCIÓN PARA APLICAR EN EL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ

En la tabla de costos por metro cuadrado de construcción se entiende por tipo de valor numérico de cada variable definido en cada característica.

Por clasificación se entiende la relación entre la condición del inmueble y las características de calidad de la construcción, expresado por el número del tipo de características, de acuerdo a las tablas donde se definen, siendo por tanto las siguientes acepciones:

Clasificación	Calidad de la construcción	Condición del inmueble
1.1	Popular	Inhabitable o en estado de demolición
1.2	Popular	Malo
1.3	Popular	Regular
1.4	Popular	Bueno
1.5	Popular	Excelente
2.1	Económica	Inhabitable o en estado de demolición
2.2	Económica	Malo
2.3	Económica	Regular
2.4	Económica	Bueno
2.5	Económica	Excelente
3.1	Normal	Inhabitable o en estado de demolición
3.2	Normal	Malo
3.3	Normal	Regular
3.4	Normal	Bueno
3.5	Normal	Excelente
4.1	Primera	Inhabitable o en estado de demolición
4.2	Primera	Malo
4.3	Primera	Regular
4.4	Primera	Bueno
4.5	Primera	Excelente
5.1	Lujo	Inhabitable o en estado de demolición
5.2	Lujo	Malo
5.3	Lujo	Regular
5.4	Lujo	Bueno
5.5	Lujo	Excelente

TABLA DE VALORES POR METRO CUADRADO DE CONSTRUCCIÓN PARA APLICAR EN EL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ

En la tabla de costos por metro cuadrado de construcción se entiende por tipo de valor numérico de cada variable definido en cada característica.

Por clasificación se entiende la relación entre la condición del inmueble y las características de calidad de la construcción, expresado por el número del tipo de características, de acuerdo a las tablas donde se definen, siendo por tanto las siguientes acepciones:

Clasificación	Calidad de la construcción	Condición del inmueble
1.1	Popular	Inhabitable o en estado de demolición
1.2	Popular	Malo
1.3	Popular	Regular
1.4	Popular	Bueno
1.5	Popular	Excelente
2.1	Económica	Inhabitable o en estado de demolición
2.2	Económica	Malo
2.3	Económica	Regular
2.4	Económica	Bueno
2.5	Económica	Excelente
3.1	Normal	Inhabitable o en estado de demolición
3.2	Normal	Malo
3.3	Normal	Regular
3.4	Normal	Bueno
3.5	Normal	Excelente
4.1	Primera	Inhabitable o en estado de demolición
4.2	Primera	Malo
4.3	Primera	Regular
4.4	Primera	Bueno
4.5	Primera	Excelente
5.1	Lujo	Inhabitable o en estado de demolición
5.2	Lujo	Malo
5.3	Lujo	Regular
5.4	Lujo	Bueno
5.5	Lujo	Excelente

Los valores para el metro cuadrado de construcción son:

Tipo	Nombre del tipo de construcción	Clasificación		Valor
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.1	$	858.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.2	$	1,132.30
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.3	$	1,495.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.4	$	1,973.40
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.5	$	2,605.20
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.1	$	1,132.30
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.2	$	1,495.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.3	$	1,973.40
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.4	$	2,605.20
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.5	$	3,438.50
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.1	$	1,495.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.2	$	1,973.40
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.3	$	2,605.20
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.4	$	3,438.50
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.5	$	4,538.30
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.1	$	1,973.40
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.2	$	2,605.20
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.3	$	3,438.50
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.4	$	4,538.30
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.5	$	5,991.70
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.1	$	2,605.20
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.2	$	3,438.50
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.3	$	4,538.30
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.4	$	5,991.70
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.5	$	7,907.90
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.1	$	
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.2	$	
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.3	$	
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.4	$	
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.5	$	
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.1	$	1,693.90

DEFINICIÓN DE LOS TIPOS DE CONSTRUCCIÓN APLICABLES

Las diversas edificaciones por su uso o finalidad se agrupan en los siguientes tipos de construcción:

Tipo	Nombre del tipo de construcción	Clasificación		Valor
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.1	$	660.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.2	$	871.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.3	$	1,150.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.4	$	1,518.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	1.5	$	2,004.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.1	$	871.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.2	$	1,150.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.3	$	1,518.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.4	$	2,004.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	2.5	$	2,645.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.1	$	1,150.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.2	$	1,518.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.3	$	2,004.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.4	$	2,645.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	3.5	$	3,491.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.1	$	1,518.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.2	$	2,004.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.3	$	2,645.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.4	$	3,491.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	4.5	$	4,609.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.1	$	2,004.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.2	$	2,645.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.3	$	3,491.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.4	$	4,609.00
1	Vivienda habitación unifamiliar	5.5	$	6,083.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.1	$	NA
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.2	$	NA
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.3	$	NA
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.4	$	NA
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	1.5	$	NA
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.1	$	1,303.00

2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.2	$	2,100.80
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.3	$	2,603.90
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.4	$	3,229.20
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.5	$	4,005.30
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.1	$	2,100.80
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.2	$	2,603.90
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.3	$	3,229.20
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.4	$	4,005.30
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.5	$	4,966.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.1	$	2,603.90
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.2	$	3,229.20
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.3	$	4,005.30
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.4	$	4,966.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.5	$	6,158.10
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.1	$	3,229.20
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.2	$	4,005.30
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.3	$	4,966.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.4	$	6,158.10
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.5	$	7,634.90
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.1	$	
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.2	$	
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.3	$	
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.4	$	
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.5	$	
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.1	$	1,693.90
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.2	$	2,100.80
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.3	$	2,603.90
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.4	$	3,229.20
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.5	$	4,005.30
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.1	$	2,100.80
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.2	$	2,603.90
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.3	$	3,229.20
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.4	$	4,005.30
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.5	$	4,966.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.1	$	2,603.90
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.2	$	3,229.20
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.3	$	4,005.30
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.4	$	4,966.00

2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.2	$	1,616.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.3	$	2,003.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.4	$	2,484.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	2.5	$	3,081.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.1	$	1,616.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.2	$	2,003.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.3	$	2,484.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.4	$	3,081.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	3.5	$	3,820.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.1	$	2,003.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.2	$	2,484.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.3	$	3,081.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.4	$	3,820.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	4.5	$	4,737.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.1	$	2,484.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.2	$	3,081.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.3	$	3,820.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.4	$	4,737.00
2	Vivienda habitación mulifamiliar hasta 4 niveles	5.5	$	5,873.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.1	$	2,410.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.2	$	2,678.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.3	$	2,975.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.4	$	3,306.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	1.5	$	3,673.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.1	$	2,410.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.2	$	2,678.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.3	$	2,975.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.4	$	3,306.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	2.5	$	3,673.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.1	$	2,410.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.2	$	2,678.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.3	$	2,975.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.4	$	3,306.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	3.5	$	3,673.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.1	$	3,133.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.2	$	3,481.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.3	$	3,868.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.4	$	4,298.00

2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.5	$	6,158.10
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.1	$	3,229.20
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.2	$	4,005.30
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.3	$	4,966.00
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.4	$	6,158.10
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.5	$	7,634.90
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.1	$	3,640.00
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.2	$	4,186.00
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.3	$	4,813.90
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.4	$	5,535.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.5	$	6,366.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.1	$	4,486.00
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.2	$	4,813.90
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.3	$	5,535.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.4	$	6,366.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.5	$	7,321.60
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.1	$	4,813.90
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.2	$	5,535.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.3	$	6,366.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.4	$	7,321.60
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.5	$	8,420.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.1	$	5,535.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.2	$	6,366.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.3	$	7,321.60
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.4	$	8,420.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.5	$	9,682.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.1	$	6,366.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.2	$	7,321.60
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.3	$	8,420.10
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.4	$	9,682.40
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.5	$	11,134.50
3	Vivienda habitación cuarterías	1.1	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	1.2	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	1.3	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	1.4	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	1.5	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	2.1	$	
3	Vivienda habitación cuarterías	2.2	$	

2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	4.5	$	**4,775.00**
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.1	$	**4,230.00**
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.2	$	**4,699.00**
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.3	$	**5,222.00**
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.4	$	**5,802.00**
2.1	Vivienda habitación mulifamiliar de 5 a 9 niveles	5.5	$	**6,446.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.1	$	**3,640.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.2	$	**4,186.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.3	$	**4,814.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.4	$	**5,535.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	1.5	$	**6,366.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.1	$	**4,186.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.2	$	**4,814.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.3	$	**5,535.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.4	$	**6,366.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	2.5	$	**7,322.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.1	$	**4,814.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.2	$	**5,535.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.3	$	**6,366.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.4	$	**7,322.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	3.5	$	**8,420.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.1	$	**5,222.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.2	$	**5,802.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.3	$	**6,447.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.4	$	**7,163.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	4.5	$	**7,959.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.1	$	**6,789.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.2	$	**7,543.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.3	$	**8,381.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.4	$	**9,312.00**
2.2	Vivienda habitación multifamiliar mayor de 9 niveles	5.5	$	**10,346.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	1.1	$	**2,800.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	1.2	$	**3,220.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	1.3	$	**3,703.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	1.4	$	**4,258.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	1.5	$	**4,897.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	2.1	$	**3,220.00**
3	Vivienda habitación cuarterías	2.2	$	**3,703.00**

3	Vivienda habitación cuarterías	2.3	$					3	Vivienda habitación cuarterías	2.3	$ 4,258.00
3	Vivienda habitación cuarterías	2.4	$					3	Vivienda habitación cuarterías	2.4	$ 4,897.00
3	Vivienda habitación cuarterías	2.5	$					3	Vivienda habitación cuarterías	2.5	$ 5,632.00
3	Vivienda habitación cuarterías	3.1	$	2,340.00				3	Vivienda habitación cuarterías	3.1	$ 3,703.00
3	Vivienda habitación cuarterías	3.2	$	2,574.00				3	Vivienda habitación cuarterías	3.2	$ 4,258.00
3	Vivienda habitación cuarterías	3.3	$	2,831.40				3	Vivienda habitación cuarterías	3.3	$ 4,897.00
3	Vivienda habitación cuarterías	3.4	$	3,114.80				3	Vivienda habitación cuarterías	3.4	$ 5,632.00
3	Vivienda habitación cuarterías	3.5	$	3,425.50				3	Vivienda habitación cuarterías	3.5	$ 6,477.00
3	Vivienda habitación cuarterías	4.1	$	3,159.00				3	Vivienda habitación cuarterías	4.1	$ 4,258.00
3	Vivienda habitación cuarterías	4.2	$	3,474.90				3	Vivienda habitación cuarterías	4.2	$ 4,897.00
3	Vivienda habitación cuarterías	4.3	$	3,822.00				3	Vivienda habitación cuarterías	4.3	$ 5,632.00
3	Vivienda habitación cuarterías	4.4	$	4,204.20				3	Vivienda habitación cuarterías	4.4	$ 6,477.00
3	Vivienda habitación cuarterías	4.5	$	4,625.40				3	Vivienda habitación cuarterías	4.5	$ 7,448.00
3	Vivienda habitación cuarterías	5.1	$	4,625.30				3	Vivienda habitación cuarterías	5.1	$ 4,897.00
3	Vivienda habitación cuarterías	5.2	$	4,691.70				3	Vivienda habitación cuarterías	5.2	$ 5,632.00
3	Vivienda habitación cuarterías	5.3	$	5,159.70				3	Vivienda habitación cuarterías	5.3	$ 6,477.00
3	Vivienda habitación cuarterías	5.4	$	5,675.80				3	Vivienda habitación cuarterías	5.4	$ 7,448.00
3	Vivienda habitación cuarterías	5.5	$	6,243.90				3	Vivienda habitación cuarterías	5.5	$ 8,565.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.1	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.1	$ 2,800.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.2	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.2	$ 3,220.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.3	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.3	$ 3,703.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.4	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.4	$ 4,258.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.5	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	1.5	$ 4,897.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.1	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.1	$ 3,220.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.2	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.2	$ 3,703.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.3	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.3	$ 4,258.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.4	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.4	$ 4,897.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.5	$					4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	2.5	$ 5,632.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.1	$	2,340.00				4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.1	$ 4,073.00

4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.2	$	2,574.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.3	$	2,831.40
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.4	$	3,114.80
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.5	$	3,425.50
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.1	$	3,159.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.2	$	3,474.90
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.3	$	3,822.00
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.4	$	4,204.20
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.5	$	4,625.40
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.1	$	4,265.30
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.2	$	4,691.70
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.3	$	5,159.70
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.4	$	5,675.80
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.5	$	6,243.90
5	Oficinas	1.1	$	3,640.00
5	Oficinas	1.2	$	4,186.00
5	Oficinas	1.3	$	4,813.90
5	Oficinas	1.4	$	5,535.40
5	Oficinas	1.5	$	6,366.10
5	Oficinas	2.1	$	4,186.00
5	Oficinas	2.2	$	4,813.90
5	Oficinas	2.3	$	5,535.40
5	Oficinas	2.4	$	6,366.10
5	Oficinas	2.5	$	7,321.60
5	Oficinas	3.1	$	4,813.90
5	Oficinas	3.2	$	5,535.40
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.2	$	**4,684.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.3	$	**5,387.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.4	$	**6,195.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	3.5	$	**7,125.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.1	$	**4,684.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.2	$	**5,387.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.3	$	**6,195.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.4	$	**7,125.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	4.5	$	**8,193.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.1	$	**5,387.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.2	$	**6,195.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.3	$	**7,125.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.4	$	**8,193.00**
4	Centros de hospedaje, albergues, posadas, hoteles y moteles	5.5	$	**9,422.00**
5	Oficinas	1.1	$	**1,800.00**
5	Oficinas	1.2	$	**1,980.00**
5	Oficinas	1.3	$	**2,178.00**
5	Oficinas	1.4	$	**2,396.00**
5	Oficinas	1.5	$	**2,635.00**
5	Oficinas	2.1	$	**2,430.00**
5	Oficinas	2.2	$	**2,673.00**
5	Oficinas	2.3	$	**2,940.00**
5	Oficinas	2.4	$	**3,234.00**
5	Oficinas	2.5	$	**3,558.00**
5	Oficinas	3.1	$	**3,690.00**
5	Oficinas	3.2	$	**2,178.00**

5	Oficinas	3.3	$	6,366.10
5	Oficinas	3.4	$	7,321.60
5	Oficinas	3.5	$	8,420.10
5	Oficinas	4.1	$	5,535.40
5	Oficinas	4.2	$	6,366.10
5	Oficinas	4.3	$	7,321.60
5	Oficinas	4.4	$	8,420.10
5	Oficinas	4.5	$	9,682.00
5	Oficinas	5.1	$	6,366.10
5	Oficinas	5.2	$	7,321.60
5	Oficinas	5.3	$	8,420.10
5	Oficinas	5.4	$	9,682.40
5	Oficinas	5.5	$	11,134.50
6	Oficinas públicas	1.1	$	3,120.00
6	Oficinas públicas	1.2	$	3,604.90
6	Oficinas públicas	1.3	$	4,162.60
6	Oficinas públicas	1.4	$	4,807.40
6	Oficinas públicas	1.5	$	5,552.30
6	Oficinas públicas	2.1	$	3,604.90
6	Oficinas públicas	2.2	$	4,162.60
6	Oficinas públicas	2.3	$	4,807.40
6	Oficinas públicas	2.4	$	5,552.30
6	Oficinas públicas	2.5	$	6,412.90
6	Oficinas públicas	3.1	$	4,162.60
6	Oficinas públicas	3.2	$	4,807.40
6	Oficinas públicas	3.3	$	5,552.30
6	Oficinas públicas	3.4	$	6,412.90
6	Oficinas públicas	3.5	$	7,407.40
6	Oficinas públicas	4.1	$	4,807.40
6	Oficinas públicas	4.2	$	5,552.30
6	Oficinas públicas	4.3	$	6,412.90
6	Oficinas públicas	4.4	$	7,407.40
6	Oficinas públicas	4.5	$	8,555.30
6	Oficinas públicas	5.1	$	5,552.30
6	Oficinas públicas	5.2	$	6,412.90
6	Oficinas públicas	5.3	$	7,407.40
6	Oficinas públicas	5.4	$	8,555.30
6	Oficinas públicas	5.5	$	9,881.30
7	Bancos e instituciones financieras	1.1	$	3,120.00
7	Bancos e instituciones financieras	1.2	$	3,604.90

5	Oficinas	3.3	$	2,396.00
5	Oficinas	3.4	$	2,636.00
5	Oficinas	3.5	$	2,899.00
5	Oficinas	4.1	$	2,673.00
5	Oficinas	4.2	$	2,940.00
5	Oficinas	4.3	$	3,234.00
5	Oficinas	4.4	$	3,557.00
5	Oficinas	4.5	$	3,914.00
5	Oficinas	5.1	$	3,609.00
5	Oficinas	5.2	$	3,970.00
5	Oficinas	5.3	$	4,366.00
5	Oficinas	5.4	$	4,803.00
5	Oficinas	5.5	$	5,283.00
6	Oficinas públicas	1.1	$	1,800.00
6	Oficinas públicas	1.2	$	1,980.00
6	Oficinas públicas	1.3	$	2,178.00
6	Oficinas públicas	1.4	$	2,396.00
6	Oficinas públicas	1.5	$	2,635.00
6	Oficinas públicas	2.1	$	2,430.00
6	Oficinas públicas	2.2	$	2,673.00
6	Oficinas públicas	2.3	$	2,940.00
6	Oficinas públicas	2.4	$	3,234.00
6	Oficinas públicas	2.5	$	3,538.00
6	Oficinas públicas	3.1	$	1,980.00
6	Oficinas públicas	3.2	$	2,178.00
6	Oficinas públicas	3.3	$	2,396.00
6	Oficinas públicas	3.4	$	2,636.00
6	Oficinas públicas	3.5	$	2,899.00
6	Oficinas públicas	4.1	$	2,673.00
6	Oficinas públicas	4.2	$	2,940.00
6	Oficinas públicas	4.3	$	3,234.00
6	Oficinas públicas	4.4	$	3,557.00
6	Oficinas públicas	4.5	$	3,914.00
6	Oficinas públicas	5.1	$	3,609.00
6	Oficinas públicas	5.2	$	3,970.00
6	Oficinas públicas	5.3	$	4,366.00
6	Oficinas públicas	5.4	$	4,803.00
6	Oficinas públicas	5.5	$	5,283.00
7	Bancos e instituciones financieras	1.1	$	2,800.00
7	Bancos e instituciones financieras	1.2	$	3,220.00

7	Bancos e instituciones financieras	1.3	$	4,162.60
7	Bancos e instituciones financieras	1.4	$	4,807.40
7	Bancos e instituciones financieras	1.5	$	5,552.30
7	Bancos e instituciones financieras	2.1	$	3,604.90
7	Bancos e instituciones financieras	2.2	$	4,162.60
7	Bancos e instituciones financieras	2.3	$	4,807.40
7	Bancos e instituciones financieras	2.4	$	5,552.30
7	Bancos e instituciones financieras	2.5	$	6,412.90
7	Bancos e instituciones financieras	3.1	$	4,162.60
7	Bancos e instituciones financieras	3.2	$	4,807.40
7	Bancos e instituciones financieras	3.3	$	5,552.30
7	Bancos e instituciones financieras	3.4	$	6,412.90
7	Bancos e instituciones financieras	3.5	$	7,407.40
7	Bancos e instituciones financieras	4.1	$	4,807.40
7	Bancos e instituciones financieras	4.2	$	5,552.30
7	Bancos e instituciones financieras	4.3	$	6,412.90
7	Bancos e instituciones financieras	4.4	$	7,407.40
7	Bancos e instituciones financieras	4.5	$	8,555.30
7	Bancos e instituciones financieras	5.1	$	5,552.30
7	Bancos e instituciones financieras	5.2	$	6,412.90
7	Bancos e instituciones financieras	5.3	$	7,407.40
7	Bancos e instituciones financieras	5.4	$	8,555.30
7	Bancos e instituciones financieras	5.5	$	9,881.30
8	Comercios	1.1	$	
8	Comercios	1.2	$	
8	Comercios	1.3	$	
8	Comercios	1.4	$	
8	Comercios	1.5	$	
8	Comercios	2.1	$	1,706.90
8	Comercios	2.2	$	1,895.40
8	Comercios	2.3	$	2,107.30
8	Comercios	2.4	$	2,314.00
8	Comercios	2.5	$	2,601.30
8	Comercios	3.1	$	3,218.80
8	Comercios	3.2	$	3,576.30
8	Comercios	3.3	$	3,974.10
8	Comercios	3.4	$	4,416.10
8	Comercios	3.5	$	4,906.20
8	Comercios	4.1	$	3,958.50
8	Comercios	4.2	$	4,397.90
8	Comercios	4.3	$	4,888.00
8	Comercios	4.4	$	5,375.50

7	Bancos e instituciones financieras	1.3	$	3,703.00
7	Bancos e instituciones financieras	1.4	$	4,258.00
7	Bancos e instituciones financieras	1.5	$	4,897.00
7	Bancos e instituciones financieras	2.1	$	3,220.00
7	Bancos e instituciones financieras	2.2	$	3,703.00
7	Bancos e instituciones financieras	2.3	$	4,258.00
7	Bancos e instituciones financieras	2.4	$	4,897.00
7	Bancos e instituciones financieras	2.5	$	5,632.00
7	Bancos e instituciones financieras	3.1	$	4,073.00
7	Bancos e instituciones financieras	3.2	$	4,684.00
7	Bancos e instituciones financieras	3.3	$	5,387.00
7	Bancos e instituciones financieras	3.4	$	6,195.00
7	Bancos e instituciones financieras	3.5	$	7,125.00
7	Bancos e instituciones financieras	4.1	$	4,684.00
7	Bancos e instituciones financieras	4.2	$	5,387.00
7	Bancos e instituciones financieras	4.3	$	6,195.00
7	Bancos e instituciones financieras	4.4	$	7,125.00
7	Bancos e instituciones financieras	4.5	$	8,193.00
7	Bancos e instituciones financieras	5.1	$	5,387.00
7	Bancos e instituciones financieras	5.2	$	6,195.00
7	Bancos e instituciones financieras	5.3	$	7,125.00
7	Bancos e instituciones financieras	5.4	$	8,193.00
7	Bancos e instituciones financieras	5.5	$	9,422.00
8	Comercios	1.1	$	1,900.00
8	Comercios	1.2	$	2,185.00
8	Comercios	1.3	$	2,513.00
8	Comercios	1.4	$	2,890.00
8	Comercios	1.5	$	3,323.00
8	Comercios	2.1	$	2,185.00
8	Comercios	2.2	$	2,513.00
8	Comercios	2.3	$	2,890.00
8	Comercios	2.4	$	3,323.00
8	Comercios	2.5	$	3,822.00
8	Comercios	3.1	$	2,764.00
8	Comercios	3.2	$	3,179.00
8	Comercios	3.3	$	3,655.00
8	Comercios	3.4	$	4,204.00
8	Comercios	3.5	$	4,835.00
8	Comercios	4.1	$	3,179.00
8	Comercios	4.2	$	3,655.00
8	Comercios	4.3	$	4,204.00
8	Comercios	4.4	$	4,835.00

8	Comercios	4.5	$	5,431.40
8	Comercios	5.1	$	4,795.70
8	Comercios	5.2	$	5,323.50
8	Comercios	5.3	$	5,921.50
8	Comercios	5.4	$	6,580.60
8	Comercios	5.5	$	7,311.20
9	Centro comercial	1.1	$	3,120.00
9	Centro comercial	1.2	$	3,604.90
9	Centro comercial	1.3	$	4,462.60
9	Centro comercial	1.4	$	4,807.40
9	Centro comercial	1.5	$	5,552.30
9	Centro comercial	2.1	$	3,604.90
9	Centro comercial	2.2	$	4,162.60
9	Centro comercial	2.3	$	4,807.40
9	Centro comercial	2.4	$	5,552.30
9	Centro comercial	2.5	$	6,412.90
9	Centro comercial	3.1	$	4,162.60
9	Centro comercial	3.2	$	4,807.40
9	Centro comercial	3.3	$	5,552.30
9	Centro comercial	3.4	$	6,412.90
9	Centro comercial	3.5	$	7,407.40
9	Centro comercial	4.1	$	4,807.40
9	Centro comercial	4.2	$	5,552.30
9	Centro comercial	4.3	$	6,412.90
9	Centro comercial	4.4	$	7,407.40
9	Centro comercial	4.5	$	8,555.30
9	Centro comercial	5.1	$	5,552.30
9	Centro comercial	5.2	$	6,412.90
9	Centro comercial	5.3	$	7,407.40
9	Centro comercial	5.4	$	8,555.13
9	Centro comercial	5.5	$	9,881.30
10	Bodega comercial	1.1	$	3,120.00
10	Bodega comercial	1.2	$	3,604.90
10	Bodega comercial	1.3	$	4,162.60
10	Bodega comercial	1.4	$	4,807.40
10	Bodega comercial	1.5	$	5,552.30
10	Bodega comercial	2.1	$	3,604.90
10	Bodega comercial	2.2	$	4,162.60
10	Bodega comercial	2.3	$	4,807.40
10	Bodega comercial	2.4	$	5,552.30
10	Bodega comercial	2.5	$	6,412.90
10	Bodega comercial	3.1	$	4,162.60

8	Comercios	4.5	$	5,559.00
8	Comercios	5.1	$	3,655.00
8	Comercios	5.2	$	4,204.00
8	Comercios	5.3	$	4,835.00
8	Comercios	5.4	$	5,559.00
8	Comercios	5.5	$	6,393.00
9	Centro comercial	1.1	$	2,400.00
9	Centro comercial	1.2	$	2,773.00
9	Centro comercial	1.3	$	3,202.00
9	Centro comercial	1.4	$	3,698.00
9	Centro comercial	1.5	$	4,271.00
9	Centro comercial	2.1	$	2,773.00
9	Centro comercial	2.2	$	3,200.00
9	Centro comercial	2.3	$	3,698.00
9	Centro comercial	2.4	$	4,271.00
9	Centro comercial	2.5	$	4,933.00
9	Centro comercial	3.1	$	3,522.00
9	Centro comercial	3.2	$	4,068.00
9	Centro comercial	3.3	$	4,698.00
9	Centro comercial	3.4	$	5,426.00
9	Centro comercial	3.5	$	6,268.00
9	Centro comercial	4.1	$	4,068.00
9	Centro comercial	4.2	$	4,698.00
9	Centro comercial	4.3	$	5,426.00
9	Centro comercial	4.4	$	6,268.00
9	Centro comercial	4.5	$	7,239.00
9	Centro comercial	5.1	$	4,698.00
9	Centro comercial	5.2	$	5,426.00
9	Centro comercial	5.3	$	6,268.00
9	Centro comercial	5.4	$	7,239.00
9	Centro comercial	5.5	$	8,361.00
10	Bodega comercial	1.1	$	1,020.00
10	Bodega comercial	1.2	$	1,133.00
10	Bodega comercial	1.3	$	1,259.00
10	Bodega comercial	1.4	$	1,399.00
10	Bodega comercial	1.5	$	1,555.00
10	Bodega comercial	2.1	$	1,020.00
10	Bodega comercial	2.2	$	1,133.00
10	Bodega comercial	2.3	$	1,259.00
10	Bodega comercial	2.4	$	1,399.00
10	Bodega comercial	2.5	$	1,550.00
10	Bodega comercial	3.1	$	2,115.00

10	Bodega comercial	3.2	$	4,807.40
10	Bodega comercial	3.3	$	5,552.30
10	Bodega comercial	3.4	$	6,412.90
10	Bodega comercial	3.5	$	7,407.40
10	Bodega comercial	4.1	$	4,807.40
10	Bodega comercial	4.2	$	5,552.30
10	Bodega comercial	4.3	$	6,412.90
10	Bodega comercial	4.4	$	7,407.40
10	Bodega comercial	4.5	$	8,555.30
10	Bodega comercial	5.1	$	5,552.30
10	Bodega comercial	5.2	$	6,412.90
10	Bodega comercial	5.3	$	7,407.40
10	Bodega comercial	5.4	$	8,555.30
10	Bodega comercial	5.5	$	9,881.30
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	1.1	$	
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	1.2	$	
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	1.3	$	
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	1.4	$	
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	1.5	$	
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	2.1	$	1,118.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	2.2	$	1,242.80
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	2.3	$	1,380.60
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	2.4	$	1,534.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	2.5	$	1,704.30
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	3.1	$	1,864.20
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	3.2	$	2,070.90
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	3.3	$	2,301.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	3.4	$	2,557.10
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	3.5	$	2,840.50
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	4.1	$	2,515.50
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	4.2	$	2,795.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	4.3	$	3,105.70
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	4.4	$	3,451.50
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	4.5	$	3,835.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	5.1	$	3,354.00
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	5.2	$	3,725.80
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	5.3	$	4,140.50
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	5.4	$	4,600.70
11	Fondas, comedores públicos, restorantes	5.5	$	5,111.60
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.1	$	3,120.00

10	Bodega comercial	3.2	$	2,351.00
10	Bodega comercial	3.3	$	2,611.00
10	Bodega comercial	3.4	$	2,902.00
10	Bodega comercial	3.5	$	3,224.00
10	Bodega comercial	4.1	$	2,606.00
10	Bodega comercial	4.2	$	2,896.00
10	Bodega comercial	4.3	$	3,218.00
10	Bodega comercial	4.4	$	3,575.00
10	Bodega comercial	4.5	$	3,972.00
10	Bodega comercial	5.1	$	3,153.00
10	Bodega comercial	5.2	$	3,502.00
10	Bodega comercial	5.3	$	3,892.00
10	Bodega comercial	5.4	$	4,324.00
10	Bodega comercial	5.5	$	4,804.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	1.1	$	1,900.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	1.2	$	2,185.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	1.3	$	2,513.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	1.4	$	2,890.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	1.5	$	3,323.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	2.1	$	2,185.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	2.2	$	2,513.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	2.3	$	2,890.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	2.4	$	3,323.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	2.5	$	3,822.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	3.1	$	2,764.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	3.2	$	3,179.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	3.3	$	3,655.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	3.4	$	4,204.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	3.5	$	4,835.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	4.1	$	3,179.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	4.2	$	3,655.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	4.3	$	4,204.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	4.4	$	4,835.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	4.5	$	5,559.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	5.1	$	3,655.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	5.2	$	4,204.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	5.3	$	4,835.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	5.4	$	5,559.00
11	Fondas, comedores públicos, restoranes (sic)	5.5	$	6,393.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.1	$	1,900.00

12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.2	$	3,604.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.3	$	4,162.60
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.4	$	4,807.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.5	$	5,552.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.1	$	3,604.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.2	$	4,162.60
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.3	$	4,807.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.4	$	5,552.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.5	$	6,412.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.1	$	4,162.60
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.2	$	4,807.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.3	$	5,552.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.4	$	6,412.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.5	$	7,407.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.1	$	4,807.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.2	$	5,552.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.3	$	6,412.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.4	$	7,407.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.5	$	8,555.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.1	$	5,552.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.2	$	6,412.90
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.3	$	7,407.40
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.4	$	8,555.30
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.5	$	9,881.30
13	Industrial	1.1	$	3,120.00
13	Industrial	1.2	$	3,604.90
13	Industrial	1.3	$	4,162.60
13	Industrial	1.4	$	4,807.40
13	Industrial	1.5	$	5,552.30
13	Industrial	2.1	$	3,604.90
13	Industrial	2.2	$	4,162.60
13	Industrial	2.3	$	4,807.40
13	Industrial	2.4	$	5,552.30
13	Industrial	2.5	$	6,412.90
13	Industrial	3.1	$	4,162.60
13	Industrial	3.2	$	4,807.40
13	Industrial	3.3	$	5,552.30
13	Industrial	3.4	$	6,412.90
13	Industrial	3.5	$	7,407.40
13	Industrial	4.1	$	4,807.40

12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.2	$	2,185.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.3	$	2,513.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.4	$	2,890.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	1.5	$	3,323.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.1	$	2,185.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.2	$	2,513.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.3	$	2,890.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.4	$	3,323.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	2.5	$	3,822.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.1	$	2,764.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.2	$	3,179.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.3	$	3,655.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.4	$	4,204.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	3.5	$	4,835.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.1	$	3,179.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.2	$	3,655.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.3	$	4,204.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.4	$	4,835.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	4.5	$	5,559.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.1	$	3,655.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.2	$	4,204.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.3	$	4,835.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.4	$	5,559.00
12	Bares, cantinas, discotecas, salones para eventos	5.5	$	6,393.00
13	Industrial	1.1	$	860.00
13	Industrial	1.2	$	956.00
13	Industrial	1.3	$	1,072.00
13	Industrial	1.4	$	1,180.00
13	Industrial	1.5	$	1,311.00
13	Industrial	2.1	$	860.00
13	Industrial	2.2	$	956.00
13	Industrial	2.3	$	1,062.00
13	Industrial	2.4	$	1,180.00
13	Industrial	2.5	$	1,311.00
13	Industrial	3.1	$	1,577.00
13	Industrial	3.2	$	1,752.00
13	Industrial	3.3	$	1,947.00
13	Industrial	3.4	$	2,164.00
13	Industrial	3.5	$	2,404.00
13	Industrial	4.1	$	2,129.00

13	Industrial	4.2	$	5,552.30
13	Industrial	4.3	$	6,412.90
13	Industrial	4.4	$	7,407.40
13	Industrial	4.5	$	8,555.30
13	Industrial	5.1	$	5,552.30
13	Industrial	5.2	$	6,412.90
13	Industrial	5.3	$	7,407.40
13	Industrial	5.4	$	8,555.30
13	Industrial	5.5	$	9,881.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.1	$	3,120.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.2	$	3,604.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.3	$	4,162.60
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.4	$	4,807.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.5	$	5,552.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.1	$	3,604.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.2	$	4,162.60
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.3	$	4,807.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.4	$	5,552.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.5	$	6,412.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.1	$	4,162.60
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.2	$	4,807.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.3	$	5,552.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.4	$	6,412.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.5	$	7,407.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.1	$	4,807.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.2	$	5,552.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.3	$	6,412.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.4	$	7,407.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.5	$	8,555.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.1	$	5,552.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.2	$	6,412.90
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.3	$	7,407.40
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.4	$	8,555.30
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.5	$	9,881.30
15	Hospitales	1.1	$	
15	Hospitales	1.2	$	
15	Hospitales	1.3	$	
15	Hospitales	1.4	$	
15	Hospitales	1.5	$	
15	Hospitales	2.1	$	

13	Industrial	4.2	$	2,365.00
13	Industrial	4.3	$	2,628.00
13	Industrial	4.4	$	2,921.00
13	Industrial	4.5	$	3,245.00
13	Industrial	5.1	$	2,838.00
13	Industrial	5.2	$	3,153.00
13	Industrial	5.3	$	3,504.00
13	Industrial	5.4	$	3,893.00
13	Industrial	5.5	$	4,325.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.1	$	1,900.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.2	$	2,185.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.3	$	2,513.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.4	$	2,890.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	1.5	$	3,323.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.1	$	2,185.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.2	$	2,513.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.3	$	2,890.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.4	$	3,323.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	2.5	$	3,822.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.1	$	2,764.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.2	$	3,179.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.3	$	3,655.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.4	$	4,204.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	3.5	$	4,835.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.1	$	3,179.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.2	$	3,655.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.3	$	4,204.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.4	$	4,835.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	4.5	$	5,559.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.1	$	3,655.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.2	$	4,204.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.3	$	4,835.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.4	$	5,559.00
14	Clínicas, dispensarios y consultorios médicos	5.5	$	6,393.00
15	Hospitales	1.1	$	1,900.00
15	Hospitales	1.2	$	2,185.00
15	Hospitales	1.3	$	2,513.00
15	Hospitales	1.4	$	2,890.00
15	Hospitales	1.5	$	3,323.00
15	Hospitales	2.1	$	2,185.00

15	Hospitales	2.2	$		15	Hospitales	2.2	$	2,513.00
15	Hospitales	2.3	$		15	Hospitales	2.3	$	2,890.00
15	Hospitales	2.4	$		15	Hospitales	2.4	$	3,323.00
15	Hospitales	2.5	$		15	Hospitales	2.5	$	3,822.00
15	Hospitales	3.1	$	2,340.00	15	Hospitales	3.1	$	2,764.00
15	Hospitales	3.2	$	2,574.00	15	Hospitales	3.2	$	3,179.00
15	Hospitales	3.3	$	2,831.40	15	Hospitales	3.3	$	3,655.00
15	Hospitales	3.4	$	3,256.50	15	Hospitales	3.4	$	4,204.00
15	Hospitales	3.5	$	3,907.80	15	Hospitales	3.5	$	4,835.00
15	Hospitales	4.1	$	3,159.00	15	Hospitales	4.1	$	3,179.00
15	Hospitales	4.2	$	3,474.90	15	Hospitales	4.2	$	3,655.00
15	Hospitales	4.3	$	3,822.00	15	Hospitales	4.3	$	4,204.00
15	Hospitales	4.4	$	4,395.30	15	Hospitales	4.4	$	4,835.00
15	Hospitales	4.5	$	5,275.40	15	Hospitales	4.5	$	5,559.00
15	Hospitales	5.1	$	4,265.30	15	Hospitales	5.1	$	3,655.00
15	Hospitales	5.2	$	4,691.70	15	Hospitales	5.2	$	4,204.00
15	Hospitales	5.3	$	5,159.70	15	Hospitales	5.3	$	4,835.00
15	Hospitales	5.4	$	5,934.50	15	Hospitales	5.4	$	5,559.00
15	Hospitales	5.5	$	7,121.40	15	Hospitales	5.5	$	6,393.00
16	Centro médico	1.1	$	3,120.00	16	Centro médico	1.1	$	1,900.00
16	Centro médico	1.2	$	3,604.90	16	Centro médico	1.2	$	2,185.00
16	Centro médico	1.3	$	4,162.60	16	Centro médico	1.3	$	2,513.00
16	Centro médico	1.4	$	4,807.40	16	Centro médico	1.4	$	2,890.00
16	Centro médico	1.5	$	5,552.30	16	Centro médico	1.5	$	3,323.00
16	Centro médico	2.1	$	3,604.90	16	Centro médico	2.1	$	2,185.00
16	Centro médico	2.2	$	4,162.60	16	Centro médico	2.2	$	2,513.00
16	Centro médico	2.3	$	4,807.40	16	Centro médico	2.3	$	2,890.00
16	Centro médico	2.4	$	5,552.30	16	Centro médico	2.4	$	3,323.00
16	Centro médico	2.5	$	6,412.90	16	Centro médico	2.5	$	3,822.00
16	Centro médico	3.1	$	4,162.60	16	Centro médico	3.1	$	2,764.00
16	Centro médico	3.2	$	4,807.40	16	Centro médico	3.2	$	3,179.00
16	Centro médico	3.3	$	5,552.30	16	Centro médico	3.3	$	3,655.00
16	Centro médico	3.4	$	6,412.90	16	Centro médico	3.4	$	4,204.00
16	Centro médico	3.5	$	7,407.40	16	Centro médico	3.5	$	4,835.00
16	Centro médico	4.1	$	4,807.40	16	Centro médico	4.1	$	3,179.00
16	Centro médico	4.2	$	5,552.30	16	Centro médico	4.2	$	3,655.00
16	Centro médico	4.3	$	6,412.90	16	Centro médico	4.3	$	4,204.00
16	Centro médico	4.4	$	7,407.40	16	Centro médico	4.4	$	4,835.00
16	Centro médico	4.5	$	8,555.30	16	Centro médico	4.5	$	5,559.00
16	Centro médico	5.1	$	5,552.30	16	Centro médico	5.1	$	3,655.00

16	Centro médico	5.2	$	6,412.90
16	Centro médico	5.3	$	7,407.40
16	Centro médico	5.4	$	8,555.30
16	Centro médico	5.5	$	9,881.30
17	Capilla, templo e iglesias	1.1	$	3,120.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.2	$	3,604.90
17	Capilla, templo e iglesias	1.3	$	4,162.60
17	Capilla, templo e iglesias	1.4	$	4,807.40
17	Capilla, templo e iglesias	1.5	$	5,552.30
17	Capilla, templo e iglesias	2.1	$	3,604.90
17	Capilla, templo e iglesias	2.2	$	4,162.60
17	Capilla, templo e iglesias	2.3	$	4,807.40
17	Capilla, templo e iglesias	2.4	$	5,552.30
17	Capilla, templo e iglesias	2.5	$	6,412.90
17	Capilla, templo e iglesias	3.1	$	4,162.60
17	Capilla, templo e iglesias	3.2	$	4,807.40
17	Capilla, templo e iglesias	3.3	$	5,552.30
17	Capilla, templo e iglesias	3.4	$	6,412.90
17	Capilla, templo e iglesias	3.5	$	7,407.40
17	Capilla, templo e iglesias	4.1	$	4,807.40
17	Capilla, templo e iglesias	4.2	$	5,552.30
17	Capilla, templo e iglesias	4.3	$	6,412.90
17	Capilla, templo e iglesias	4.4	$	7,407.40
17	Capilla, templo e iglesias	4.5	$	8,555.30
17	Capilla, templo e iglesias	5.1	$	5,552.30
17	Capilla, templo e iglesias	5.2	$	6,412.90
17	Capilla, templo e iglesias	5.3	$	7,407.40
17	Capilla, templo e iglesias	5.4	$	8,555.30
17	Capilla, templo e iglesias	5.5	$	9,881.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.1	$	3,120.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.2	$	3,604.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.3	$	4,162.60
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.4	$	4,807.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.5	$	5,552.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.1	$	3,604.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.2	$	4,162.60
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.3	$	4,807.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.4	$	5,552.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.5	$	6,412.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.1	$	4,162.60

16	Centro médico	5.2	$	4,204.00
16	Centro médico	5.3	$	4,835.00
16	Centro médico	5.4	$	5,559.00
16	Centro médico	5.5	$	6,393.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.1	$	1,800.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.2	$	1,980.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.3	$	2,178.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.4	$	2,505.00
17	Capilla, templo e iglesias	1.5	$	3,006.00
17	Capilla, templo e iglesias	2.1	$	3,430.00
17	Capilla, templo e iglesias	2.2	$	2,673.00
17	Capilla, templo e iglesias	2.3	$	2,940.00
17	Capilla, templo e iglesias	2.4	$	3,381.00
17	Capilla, templo e iglesias	2.5	$	4,058.00
17	Capilla, templo e iglesias	3.1	$	1,980.00
17	Capilla, templo e iglesias	3.2	$	2,178.00
17	Capilla, templo e iglesias	3.3	$	2,396.00
17	Capilla, templo e iglesias	3.4	$	2,756.00
17	Capilla, templo e iglesias	3.5	$	3,307.00
17	Capilla, templo e iglesias	4.1	$	2,673.00
17	Capilla, templo e iglesias	4.2	$	2,940.00
17	Capilla, templo e iglesias	4.3	$	3,234.00
17	Capilla, templo e iglesias	4.4	$	3,719.00
17	Capilla, templo e iglesias	4.5	$	4,464.00
17	Capilla, templo e iglesias	5.1	$	3,609.00
17	Capilla, templo e iglesias	5.2	$	3,970.00
17	Capilla, templo e iglesias	5.3	$	4,366.00
17	Capilla, templo e iglesias	5.4	$	5,022.00
17	Capilla, templo e iglesias	5.5	$	6,026.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.1	$	1,800.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.2	$	1,980.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.3	$	2,178.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.4	$	2,505.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	1.5	$	3,006.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.1	$	2,430.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.2	$	2,673.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.3	$	2,940.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.4	$	3,381.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	2.5	$	4,058.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.1	$	1,980.00

18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.2	$	4,807.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.3	$	5,552.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.4	$	6,412.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.5	$	7,407.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.1	$	4,807.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.2	$	5,552.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.3	$	6,412.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.4	$	7,407.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.5	$	8,555.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.1	$	5,552.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.2	$	6,412.90
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.3	$	7,407.40
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.4	$	8,555.30
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.5	$	9,881.30
19	Panteones, crematorios y osarios	1.1	$	3,120.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.2	$	3,604.90
19	Panteones, crematorios y osarios	1.3	$	4,162.60
19	Panteones, crematorios y osarios	1.4	$	4,807.40
19	Panteones, crematorios y osarios	1.5	$	5,552.30
19	Panteones, crematorios y osarios	2.1	$	3,604.90
19	Panteones, crematorios y osarios	2.2	$	4,162.60
19	Panteones, crematorios y osarios	2.3	$	4,807.40
19	Panteones, crematorios y osarios	2.4	$	5,552.30
19	Panteones, crematorios y osarios	2.5	$	6,412.90
19	Panteones, crematorios y osarios	3.1	$	4,162.60
19	Panteones, crematorios y osarios	3.2	$	4,807.40
19	Panteones, crematorios y osarios	3.3	$	5,552.30
19	Panteones, crematorios y osarios	3.4	$	6,412.90
19	Panteones, crematorios y osarios	3.5	$	7,407.40
19	Panteones, crematorios y osarios	4.1	$	4,807.40
19	Panteones, crematorios y osarios	4.2	$	5,552.30
19	Panteones, crematorios y osarios	4.3	$	6,412.90
19	Panteones, crematorios y osarios	4.4	$	7,407.40
19	Panteones, crematorios y osarios	4.5	$	8,555.30
19	Panteones, crematorios y osarios	5.1	$	5,552.30
19	Panteones, crematorios y osarios	5.2	$	6,412.90
19	Panteones, crematorios y osarios	5.3	$	7,407.40
19	Panteones, crematorios y osarios	5.4	$	8,555.30
19	Panteones, crematorios y osarios	5.5	$	9,881.30
20	Cines, teatros y auditorios	1.1	$	

18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.2	$	2,178.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.3	$	2,396.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.4	$	2,756.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	3.5	$	3,307.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.1	$	2,673.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.2	$	2,940.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.3	$	3,234.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.4	$	3,719.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	4.5	$	4,464.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.1	$	3,609.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.2	$	3,970.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.3	$	4,366.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.4	$	5,022.00
18	Velatorios, funerarias y capilla fúnebres	5.5	$	6,026.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.1	$	1,800.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.2	$	1,980.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.3	$	2,178.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.4	$	2,505.00
19	Panteones, crematorios y osarios	1.5	$	3,006.00
19	Panteones, crematorios y osarios	2.1	$	2,430.00
19	Panteones, crematorios y osarios	2.2	$	2,673.00
19	Panteones, crematorios y osarios	2.3	$	2,940.00
19	Panteones, crematorios y osarios	2.4	$	3,381.00
19	Panteones, crematorios y osarios	2.5	$	4,058.00
19	Panteones, crematorios y osarios	3.1	$	1,980.00
19	Panteones, crematorios y osarios	3.2	$	2,178.00
19	Panteones, crematorios y osarios	3.3	$	2,396.00
19	Panteones, crematorios y osarios	3.4	$	2,756.00
19	Panteones, crematorios y osarios	3.5	$	3,307.00
19	Panteones, crematorios y osarios	4.1	$	2,673.00
19	Panteones, crematorios y osarios	4.2	$	2,940.00
19	Panteones, crematorios y osarios	4.3	$	3,234.00
19	Panteones, crematorios y osarios	4.4	$	3,719.00
19	Panteones, crematorios y osarios	4.5	$	4,464.00
19	Panteones, crematorios y osarios	5.1	$	3,609.00
19	Panteones, crematorios y osarios	5.2	$	3,970.00
19	Panteones, crematorios y osarios	5.3	$	4,366.00
19	Panteones, crematorios y osarios	5.4	$	5,022.00
19	Panteones, crematorios y osarios	5.5	$	6,026.00
20	Cines, teatros y auditorios	1.1	$	1,900.00

20	Cines, teatros y auditorios	1.2	$	
20	Cines, teatros y auditorios	1.3	$	
20	Cines, teatros y auditorios	1.4	$	
20	Cines, teatros y auditorios	1.5	$	
20	Cines, teatros y auditorios	2.1	$	315.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.2	$	382.50
20	Cines, teatros y auditorios	2.3	$	450.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.4	$	585.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.5	$	685.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.1	$	315.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.2	$	382.50
20	Cines, teatros y auditorios	3.3	$	450.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.4	$	585.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.5	$	685.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.1	$	
20	Cines, teatros y auditorios	4.2	$	
20	Cines, teatros y auditorios	4.3	$	
20	Cines, teatros y auditorios	4.4	$	
20	Cines, teatros y auditorios	4.5	$	
20	Cines, teatros y auditorios	5.1	$	455.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.2	$	552.50
20	Cines, teatros y auditorios	5.3	$	650.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.4	$	845.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.5	$	975.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.1	$	1,120.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.2	$	1,360.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.3	$	1,600.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.4	$	2,080.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.5	$	2,400.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.1	$	1,645.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.2	$	1,997.50
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.3	$	2,350.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.4	$	3,055.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.5	$	3,525.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.1	$	2,418.50
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.2	$	2,936.75
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.3	$	3,455.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.4	$	4,491.50
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.5	$	5,182.50
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.1	$	3,192.00

20	Cines, teatros y auditorios	1.2	$	2,185.00
20	Cines, teatros y auditorios	1.3	$	2,513.00
20	Cines, teatros y auditorios	1.4	$	2,890.00
20	Cines, teatros y auditorios	1.5	$	3,323.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.1	$	2,185.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.2	$	2,513.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.3	$	2,890.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.4	$	3,323.00
20	Cines, teatros y auditorios	2.5	$	3,822.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.1	$	2,764.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.2	$	3,179.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.3	$	3,655.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.4	$	4,204.00
20	Cines, teatros y auditorios	3.5	$	4,835.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.1	$	3,179.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.2	$	3,655.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.3	$	4,204.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.4	$	4,835.00
20	Cines, teatros y auditorios	4.5	$	5,559.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.1	$	3,655.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.2	$	4,204.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.3	$	4,835.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.4	$	5,559.00
20	Cines, teatros y auditorios	5.5	$	6,393.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.1	$	1,900.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.2	$	2,185.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.3	$	2,513.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.4	$	2,890.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	1.5	$	3,323.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.1	$	2,185.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.2	$	2,513.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.3	$	2,890.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.4	$	3,323.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	2.5	$	3,822.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.1	$	2,764.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.2	$	3,179.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.3	$	3,655.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.4	$	4,204.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	3.5	$	4,835.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.1	$	3,179.00

21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.2	$	3,876.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.3	$	4,560.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.4	$	5,928.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.5	$	6,840.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.1	$	4,305.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.2	$	5,227.50
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.3	$	6,150.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.4	$	7,995.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.5	$	9,225.00
22	Canchas deportivas sin techo	1.1	$	1,925.00
22	Canchas deportivas sin techo	1.2	$	2,337.50
22	Canchas deportivas sin techo	1.3	$	2,750.00
22	Canchas deportivas sin techo	1.4	$	3,575.00
22	Canchas deportivas sin techo	1.5	$	4,125.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.1	$	2,352.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.2	$	2,856.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.3	$	3,360.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.4	$	4,368.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.5	$	5,040.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.1	$	2,919.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.2	$	3,544.50
22	Canchas deportivas sin techo	3.3	$	4,170.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.4	$	5,421.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.5	$	6,255.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.1	$	3,486.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.2	$	4,233.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.3	$	4,980.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.4	$	6,474.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.5	$	7,470.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.1	$	5,096.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.2	$	6,188.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.3	$	7,280.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.4	$	9,464.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.5	$	10,920.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.1	$	84.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.2	$	102.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.3	$	120.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.2	$	3,655.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.3	$	4,204.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.4	$	4,835.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	4.5	$	5,559.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.1	$	3,655.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.2	$	4,204.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.3	$	4,835.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.4	$	5,559.00
21	Plaza de toros, estadios y centro de convenciones	5.5	$	6,393.00
22	Canchas deportivas sin techo	1.1	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	1.2	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	1.3	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	1.4	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	1.5	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	2.1	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	2.2	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	2.3	$	87.00
22	Canchas deportivas sin techo	2.4	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	2.5	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	3.1	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	3.2	$	87.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.3	$	122.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.4	$	146.00
22	Canchas deportivas sin techo	3.5	$	NA
22	Canchas deportivas sin techo	4.1	$	87.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.2	$	122.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.3	$	146.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.4	$	171.00
22	Canchas deportivas sin techo	4.5	$	184.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.1	$	122.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.2	$	146.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.3	$	171.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.4	$	184.00
22	Canchas deportivas sin techo	5.5	$	240.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.1	$	1,900.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.2	$	2,185.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.3	$	2,513.00

23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.4	$	156.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.5	$	180.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.1	$	147.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.2	$	178.50
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.3	$	210.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.4	$	273.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.5	$	315.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.1	$	178.50
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.2	$	216.75
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.3	$	255.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.4	$	331.50
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.5	$	382.50
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.1	$	210.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.2	$	255.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.3	$	300.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.4	$	390.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.5	$	450.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.1	$	315.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.2	$	382.50
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.3	$	450.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.4	$	585.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.5	$	675.00
24	Centros deportivos	1.1	$	
24	Centros deportivos	1.2	$	
24	Centros deportivos	1.3	$	
24	Centros deportivos	1.4	$	
24	Centros deportivos	1.5	$	
24	Centros deportivos	2.1	$	
24	Centros deportivos	2.2	$	
24	Centros deportivos	2.3	$	
24	Centros deportivos	2.4	$	
24	Centros deportivos	2.5	$	455.00
24	Centros deportivos	3.1	$	552.50
24	Centros deportivos	3.2	$	650.00
24	Centros deportivos	3.3	$	845.00
24	Centros deportivos	3.4	$	975.00
24	Centros deportivos	3.5	$	
24	Centros deportivos	4.1	$	
24	Centros deportivos	4.2	$	
24	Centros deportivos	4.3	$	

23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.4	$	2,890.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	1.5	$	3,323.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.1	$	2,185.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.2	$	2,513.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.3	$	2,289.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.4	$	3,323.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	2.5	$	3,822.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.1	$	2,764.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.2	$	3,179.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.3	$	3,655.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.4	$	4,204.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	3.5	$	4,835.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.1	$	3,179.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.2	$	3,655.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.3	$	4,204.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.4	$	4,835.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	4.5	$	5,559.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.1	$	3,655.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.2	$	4,204.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.3	$	4,835.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.4	$	5,559.00
23	Canchas deportivas con techo parcial o total	5.5	$	6,393.00
24	Centros deportivos	1.1	$	1,900.00
24	Centros deportivos	1.2	$	2,185.00
24	Centros deportivos	1.3	$	2,513.00
24	Centros deportivos	1.4	$	2,890.00
24	Centros deportivos	1.5	$	3,323.00
24	Centros deportivos	2.1	$	2,185.00
24	Centros deportivos	2.2	$	2,513.00
24	Centros deportivos	2.3	$	2,890.00
24	Centros deportivos	2.4	$	3,323.00
24	Centros deportivos	2.5	$	3,822.00
24	Centros deportivos	3.1	$	2,764.00
24	Centros deportivos	3.2	$	3,179.00
24	Centros deportivos	3.3	$	3,655.00
24	Centros deportivos	3.4	$	4,204.00
24	Centros deportivos	3.5	$	4,835.00
24	Centros deportivos	4.1	$	3,179.00
24	Centros deportivos	4.2	$	3,655.00
24	Centros deportivos	4.3	$	4,204.00

24	Centros deportivos	4.4	$	
24	Centros deportivos	4.5	$	
24	Centros deportivos	5.1	$	840.00
24	Centros deportivos	5.2	$	1,020.00
24	Centros deportivos	5.3	$	1,200.00
24	Centros deportivos	5.4	$	1,560.00
24	Centros deportivos	5.5	$	1,800.00
25	Centros recreativos deportivos	1.1	$	84.00
25	Centros recreativos deportivos	1.2	$	102.00
25	Centros recreativos deportivos	1.3	$	120.00
25	Centros recreativos deportivos	1.4	$	156.00
25	Centros recreativos deportivos	1.5	$	180.00
25	Centros recreativos deportivos	2.1	$	168.00
25	Centros recreativos deportivos	2.2	$	204.00
25	Centros recreativos deportivos	2.3	$	240.00
25	Centros recreativos deportivos	2.4	$	312.00
25	Centros recreativos deportivos	2.5	$	360.00
25	Centros recreativos deportivos	3.1	$	210.00
25	Centros recreativos deportivos	3.2	$	255.00
25	Centros recreativos deportivos	3.3	$	300.00
25	Centros recreativos deportivos	3.4	$	390.00
25	Centros recreativos deportivos	3.5	$	450.00
25	Centros recreativos deportivos	4.1	$	252.00
25	Centros recreativos deportivos	4.2	$	306.00
25	Centros recreativos deportivos	4.3	$	360.00
25	Centros recreativos deportivos	4.4	$	468.00
25	Centros recreativos deportivos	4.5	$	540.00
25	Centros recreativos deportivos	5.1	$	336.00
25	Centros recreativos deportivos	5.2	$	408.00
25	Centros recreativos deportivos	5.3	$	480.00
25	Centros recreativos deportivos	5.4	$	640.00
25	Centros recreativos deportivos	5.5	$	720.00
26	Campos deportivos	1.1	$	252.00
26	Campos deportivos	1.2	$	306.00
26	Campos deportivos	1.3	$	360.00
26	Campos deportivos	1.4	$	468.00
26	Campos deportivos	1.5	$	540.00
26	Campos deportivos	2.1	$	294.00
26	Campos deportivos	2.2	$	357.00
26	Campos deportivos	2.3	$	420.00

24	Centros deportivos	4.4	$	**4,835.00**
24	Centros deportivos	4.5	$	**5,559.00**
24	Centros deportivos	5.1	$	**3,655.00**
24	Centros deportivos	5.2	$	**4,204.00**
24	Centros deportivos	5.3	$	**4,835.00**
24	Centros deportivos	5.4	$	**5,559.00**
24	Centros deportivos	5.5	$	**6,393.00**
25	Centros recreativos deportivos	1.1	$	**1,900.00**
25	Centros recreativos deportivos	1.2	$	**2,185.00**
25	Centros recreativos deportivos	1.3	$	**2,513.00**
25	Centros recreativos deportivos	1.4	$	**2,890.00**
25	Centros recreativos deportivos	1.5	$	**3,323.00**
25	Centros recreativos deportivos	2.1	$	**2,185.00**
25	Centros recreativos deportivos	2.2	$	**2,513.00**
25	Centros recreativos deportivos	2.3	$	**2,890.00**
25	Centros recreativos deportivos	2.4	$	**3,323.00**
25	Centros recreativos deportivos	2.5	$	**3,822.00**
25	Centros recreativos deportivos	3.1	$	**3,764.00**
25	Centros recreativos deportivos	3.2	$	**3,179.00**
25	Centros recreativos deportivos	3.3	$	**3,655.00**
25	Centros recreativos deportivos	3.4	$	**4,204.00**
25	Centros recreativos deportivos	3.5	$	**4,835.00**
25	Centros recreativos deportivos	4.1	$	**3,179.00**
25	Centros recreativos deportivos	4.2	$	**3,655.00**
25	Centros recreativos deportivos	4.3	$	**4,204.00**
25	Centros recreativos deportivos	4.4	$	**4,835.00**
25	Centros recreativos deportivos	4.5	$	**5,559.00**
25	Centros recreativos deportivos	5.1	$	**3,655.00**
25	Centros recreativos deportivos	5.2	$	**4,204.00**
25	Centros recreativos deportivos	5.3	$	**4,835.00**
25	Centros recreativos deportivos	5.4	$	**5,559.00**
25	Centros recreativos deportivos	5.5	$	**6,393.00**
26	Campos deportivos	1.1	$	**NA**
26	Campos deportivos	1.2	$	**NA**
26	Campos deportivos	1.3	$	**NA**
26	Campos deportivos	1.4	$	**NA**
26	Campos deportivos	1.5	$	**NA**
26	Campos deportivos	2.1	$	**NA**
26	Campos deportivos	2.2	$	**NA**
26	Campos deportivos	2.3	$	**87.00**

26	Campos deportivos	2.4	$	546.00
26	Campos deportivos	2.5	$	630.00
26	Campos deportivos	3.1	$	343.00
26	Campos deportivos	3.2	$	416.50
26	Campos deportivos	3.3	$	490.00
26	Campos deportivos	3.4	$	637.00
26	Campos deportivos	3.5	$	735.00
26	Campos deportivos	4.1	$	392.00
26	Campos deportivos	4.2	$	476.00
26	Campos deportivos	4.3	$	560.00
26	Campos deportivos	4.4	$	728.00
26	Campos deportivos	4.5	$	840.00
26	Campos deportivos	5.1	$	560.00
26	Campos deportivos	5.2	$	680.00
26	Campos deportivos	5.3	$	800.00
26	Campos deportivos	5.4	$	1,040.00
26	Campos deportivos	5.5	$	1,200.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.1	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	1.2	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	1.3	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	1.4	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	1.5	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	2.1	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	2.2	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	2.3	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	2.4	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	2.5	$	
27	Parques y jardines públicos y privados	3.1	$	2,625.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.2	$	3,187.50
27	Parques y jardines públicos y privados	3.3	$	3,750.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.4	$	4,875.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.5	$	5,625.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.1	$	2,625.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.2	$	3,187.50
27	Parques y jardines públicos y privados	4.3	$	3,750.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.4	$	4,875.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.5	$	5,625.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.1	$	3,191.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.2	$	3,876.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.3	$	4,560.00

26	Campos deportivos	2.4	$	NA
26	Campos deportivos	2.5	$	NA
26	Campos deportivos	3.1	$	NA
26	Campos deportivos	3.2	$	87.00
26	Campos deportivos	3.3	$	122.00
26	Campos deportivos	3.4	$	146.00
26	Campos deportivos	3.5	$	NA
26	Campos deportivos	4.1	$	87.00
26	Campos deportivos	4.2	$	122.00
26	Campos deportivos	4.3	$	146.00
26	Campos deportivos	4.4	$	171.00
26	Campos deportivos	4.5	$	184.00
26	Campos deportivos	5.1	$	122.00
26	Campos deportivos	5.2	$	146.00
26	Campos deportivos	5.3	$	171.00
26	Campos deportivos	5.4	$	184.00
26	Campos deportivos	5.5	$	240.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.1	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.2	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.3	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.4	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	1.5	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	2.1	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	2.2	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	2.3	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	2.4	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	2.5	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.1	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.2	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.3	$	122.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.4	$	146.00
27	Parques y jardines públicos y privados	3.5	$	171.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.1	$	87.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.2	$	122.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.3	$	146.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.4	$	171.00
27	Parques y jardines públicos y privados	4.5	$	184.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.1	$	122.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.2	$	146.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.3	$	171.00

27	Parques y jardines públicos y privados	5.4	$	5,928.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.5	$	6,840.00
28	Estacionamientos sin techo	1.1	$	1,960.00
28	Estacionamientos sin techo	1.2	$	2,380.00
28	Estacionamientos sin techo	1.3	$	2,800.00
28	Estacionamientos sin techo	1.4	$	3,640.00
28	Estacionamientos sin techo	1.5	$	4,200.00
28	Estacionamientos sin techo	2.1	$	2,415.00
28	Estacionamientos sin techo	2.2	$	2,932.50
28	Estacionamientos sin techo	2.3	$	3,450.00
28	Estacionamientos sin techo	2.4	$	4,485.00
28	Estacionamientos sin techo	2.5	$	5,175.00
28	Estacionamientos sin techo	3.1	$	2,905.00
28	Estacionamientos sin techo	3.2	$	3,527.50
28	Estacionamientos sin techo	3.3	$	4,150.00
28	Estacionamientos sin techo	3.4	$	5,395.00
28	Estacionamientos sin techo	3.5	$	6,225.00
28	Estacionamientos sin techo	4.1	$	3,395.00
28	Estacionamientos sin techo	4.2	$	4,122.50
28	Estacionamientos sin techo	4.3	$	4,850.00
28	Estacionamientos sin techo	4.4	$	6,305.00
28	Estacionamientos sin techo	4.5	$	7,275.00
28	Estacionamientos sin techo	5.1	$	4,550.00
28	Estacionamientos sin techo	5.2	$	5,525.00
28	Estacionamientos sin techo	5.3	$	6,500.00
28	Estacionamientos sin techo	5.4	$	8,450.00
28	Estacionamientos sin techo	5.5	$	9,750.00
29	Edificios de estacionamiento	1.1	$	350.00
29	Edificios de estacionamiento	1.2	$	
29	Edificios de estacionamiento	1.3	$	
29	Edificios de estacionamiento	1.4	$	
29	Edificios de estacionamiento	1.5	$	
29	Edificios de estacionamiento	2.1	$	
29	Edificios de estacionamiento	2.2	$	
29	Edificios de estacionamiento	2.3	$	
29	Edificios de estacionamiento	2.4	$	
29	Edificios de estacionamiento	2.5	$	
29	Edificios de estacionamiento	3.1	$	
29	Edificios de estacionamiento	3.2	$	
29	Edificios de estacionamiento	3.3	$	

27	Parques y jardines públicos y privados	5.4	$	184.00
27	Parques y jardines públicos y privados	5.5	$	240.00
28	Estacionamientos sin techo	1.1	$	115.00
28	Estacionamientos sin techo	1.2	$	128.00
28	Estacionamientos sin techo	1.3	$	142.00
28	Estacionamientos sin techo	1.4	$	158.00
28	Estacionamientos sin techo	1.5	$	175.00
28	Estacionamientos sin techo	2.1	$	115.00
28	Estacionamientos sin techo	2.2	$	128.00
28	Estacionamientos sin techo	2.3	$	142.00
28	Estacionamientos sin techo	2.4	$	158.00
28	Estacionamientos sin techo	2.5	$	175.00
28	Estacionamientos sin techo	3.1	$	421.00
28	Estacionamientos sin techo	3.2	$	468.00
28	Estacionamientos sin techo	3.3	$	519.00
28	Estacionamientos sin techo	3.4	$	578.00
28	Estacionamientos sin techo	3.5	$	641.00
28	Estacionamientos sin techo	4.1	$	1,421.00
28	Estacionamientos sin techo	4.2	$	1,579.00
28	Estacionamientos sin techo	4.3	$	1,755.00
28	Estacionamientos sin techo	4.4	$	1,949.00
28	Estacionamientos sin techo	4.5	$	2,166.00
28	Estacionamientos sin techo	5.1	$	2,870.00
28	Estacionamientos sin techo	5.2	$	3,189.00
28	Estacionamientos sin techo	5.3	$	3,543.00
28	Estacionamientos sin techo	5.4	$	3,937.00
28	Estacionamientos sin techo	5.5	$	4,375.00
29	Edificios de estacionamiento	1.1	$	115.00
29	Edificios de estacionamiento	1.2	$	128.00
29	Edificios de estacionamiento	1.3	$	142.00
29	Edificios de estacionamiento	1.4	$	158.00
29	Edificios de estacionamiento	1.5	$	175.00
29	Edificios de estacionamiento	2.1	$	115.00
29	Edificios de estacionamiento	2.2	$	128.00
29	Edificios de estacionamiento	2.3	$	142.00
29	Edificios de estacionamiento	2.4	$	158.00
29	Edificios de estacionamiento	2.5	$	175.00
29	Edificios de estacionamiento	3.1	$	421.00
29	Edificios de estacionamiento	3.2	$	468.00
29	Edificios de estacionamiento	3.3	$	519.00

29	Edificios de estacionamiento	3.4	$		29	Edificios de estacionamiento	3.4	$	578.00
29	Edificios de estacionamiento	3.5	$		29	Edificios de estacionamiento	3.5	$	641.00
29	Edificios de estacionamiento	4.1	$		29	Edificios de estacionamiento	4.1	$	1,421.00
29	Edificios de estacionamiento	4.2	$		29	Edificios de estacionamiento	4.2	$	1,579.00
29	Edificios de estacionamiento	4.3	$		29	Edificios de estacionamiento	4.3	$	1,755.00
29	Edificios de estacionamiento	4.4	$		29	Edificios de estacionamiento	4.4	$	1,949.00
29	Edificios de estacionamiento	4.5	$		29	Edificios de estacionamiento	4.5	$	2,166.00
29	Edificios de estacionamiento	5.1	$		29	Edificios de estacionamiento	5.1	$	2,870.00
29	Edificios de estacionamiento	5.2	$		29	Edificios de estacionamiento	5.2	$	3,189.00
29	Edificios de estacionamiento	5.3	$		29	Edificios de estacionamiento	5.3	$	3,543.00
29	Edificios de estacionamiento	5.4	$		29	Edificios de estacionamiento	5.4	$	3,937.00
29	Edificios de estacionamiento	5.5	$		29	Edificios de estacionamiento	5.5	$	4,375.00
30	Educación	1.1	$	650.00	30	Educación	1.1	$	NA
30	Educación	1.2	$		30	Educación	1.2	$	NA
30	Educación	1.3	$		30	Educación	1.3	$	NA
30	Educación	1.4	$		30	Educación	1.4	$	NA
30	Educación	1.5	$		30	Educación	1.5	$	NA
30	Educación	2.1	$		30	Educación	2.1	$	NA
30	Educación	2.2	$		30	Educación	2.2	$	NA
30	Educación	2.3	$		30	Educación	2.3	$	NA
30	Educación	2.4	$		30	Educación	2.4	$	NA
30	Educación	2.5	$		30	Educación	2.5	$	NA
30	Educación	3.1	$		30	Educación	3.1	$	1,980.00
30	Educación	3.2	$		30	Educación	3.2	$	2,178.00
30	Educación	3.3	$		30	Educación	3.3	$	2,396.00
30	Educación	3.4	$		30	Educación	3.4	$	2,636.00
30	Educación	3.5	$		30	Educación	3.5	$	2,899.00
30	Educación	4.1	$		30	Educación	4.1	$	2,673.00
30	Educación	4.2	$		30	Educación	4.2	$	2,940.00
30	Educación	4.3	$		30	Educación	4.3	$	3,234.00
30	Educación	4.4	$		30	Educación	4.4	$	3,557.00
30	Educación	4.5	$		30	Educación	4.5	$	3,914.00
30	Educación	5.1	$		30	Educación	5.1	$	3,609.00
30	Educación	5.2	$		30	Educación	5.2	$	3,970.00
30	Educación	5.3	$		30	Educación	5.3	$	4,366.00
30	Educación	5.4	$		30	Educación	5.4	$	4,803.00
30	Educación	5.5	$		30	Educación	5.5	$	5,283.00
31	Condominio habitacional turístico	1.1	$	850.00	31	Condominio habitacional turístico	1.1	$	660.00
31	Condominio habitacional turístico	1.2	$		31	Condominio habitacional turístico	1.2	$	871.00
31	Condominio habitacional turístico	1.3	$		31	Condominio habitacional turístico	1.3	$	1,150.00

31	Condominio habitacional turístico	1.4	$	
31	Condominio habitacional turístico	1.5	$	
31	Condominio habitacional turístico	2.1	$	
31	Condominio habitacional turístico	2.2	$	
31	Condominio habitacional turístico	2.3	$	
31	Condominio habitacional turístico	2.4	$	
31	Condominio habitacional turístico	2.5	$	
31	Condominio habitacional turístico	3.1	$	
31	Condominio habitacional turístico	3.2	$	
31	Condominio habitacional turístico	3.3	$	
31	Condominio habitacional turístico	3.4	$	
31	Condominio habitacional turístico	3.5	$	
31	Condominio habitacional turístico	4.1	$	
31	Condominio habitacional turístico	4.2	$	
31	Condominio habitacional turístico	4.3	$	
31	Condominio habitacional turístico	4.4	$	
31	Condominio habitacional turístico	4.5	$	
31	Condominio habitacional turístico	5.1	$	
31	Condominio habitacional turístico	5.2	$	
31	Condominio habitacional turístico	5.3	$	
31	Condominio habitacional turístico	5.4	$	
31	Condominio habitacional turístico	5.5	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	1.1	$	1,800.00
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	1.2	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	1.3	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	1.4	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	1.5	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	2.1	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	2.2	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	2.3	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	2.4	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	2.5	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	3.1	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	3.2	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	3.3	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	3.4	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	3.5	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	4.1	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	4.2	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	4.3	$	

31	Condominio habitacional turístico	1.4	$	1,518.00
31	Condominio habitacional turístico	1.5	$	2,004.00
31	Condominio habitacional turístico	2.1	$	871.00
31	Condominio habitacional turístico	2.2	$	1,150.00
31	Condominio habitacional turístico	2.3	$	1,518.00
31	Condominio habitacional turístico	2.4	$	2,004.00
31	Condominio habitacional turístico	2.5	$	2,645.00
31	Condominio habitacional turístico	3.1	$	1,150.00
31	Condominio habitacional turístico	3.2	$	1,518.00
31	Condominio habitacional turístico	3.3	$	2,004.00
31	Condominio habitacional turístico	3.4	$	2,645.00
31	Condominio habitacional turístico	3.5	$	3,491.00
31	Condominio habitacional turístico	4.1	$	1,518.00
31	Condominio habitacional turístico	4.2	$	2,004.00
31	Condominio habitacional turístico	4.3	$	2,645.00
31	Condominio habitacional turístico	4.4	$	3,491.00
31	Condominio habitacional turístico	4.5	$	4,690.00
31	Condominio habitacional turístico	5.1	$	2,004.00
31	Condominio habitacional turístico	5.2	$	2,645.00
31	Condominio habitacional turístico	5.3	$	3,491.00
31	Condominio habitacional turístico	5.4	$	4,609.00
31	Condominio habitacional turístico	5.5	$	6,083.00
32	Palapas/techo de huano con estructura ligera de madera		$	350.00
32	Palapas/techo de huano con estructura metálica ligera		$	650.00
32	Palapas/techo de huano con estructura de madera de gran dimensión		$	1,800.00
32	Palapas/lonarias con estructura de madera		$	250.00
32	Palapas/lonarias con estructura metálica ligera		$	300.00
32	Palapas/lonarias con estructura de perfiles estructurales		$	600.00
32	Palapas/lonarias rígidas traslúcidas con estructura ligera		$	1,200.00
32	Palapas/lonarias rígidas traslúcidas con estructura de perfiles estructurados		$	1,600.00
32	Almacén rústico/cobertizo Techo de lámina con estructura provisional		$	200.00
32	Almacén rústico/cobertizo Techo de lámina con estructura ligera		$	800.00
32	Alberca sin techar		$	1,800.00
32	Alberca techada o semitechada		$	2,500.00
32	Cancha deportiva sin techar		$	650.00
32	Cancha deportiva techada o semitechada		$	2,400.00

32	Techo de huano con estructura ligera de madera	4.4	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	4.5	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	5.1	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	5.2	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	5.3	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	5.4	$	
32	Techo de huano con estructura ligera de madera	5.5	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	1.1	$	250.00
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	1.2	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	1.3	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	1.4	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	1.5	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	2.1	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	2.2	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	2.3	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	2.4	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	2.5	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	3.1	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	3.2	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	3.3	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	3.4	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	3.5	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	4.1	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	4.2	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	4.3	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	4.4	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	4.5	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	5.1	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	5.2	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	5.3	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	5.4	$	
33	Techo de huano con estructura metálica ligera	5.5	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	1.1	$	300.00
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	1.2	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	1.3	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	1.4	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	1.5	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	2.1	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	2.2	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	2.3	$	

32	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	$	30.00
32	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	$	80.00
32	Terreno con nivelación	$	300.00

34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	2.4	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	2.5	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	3.1	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	3.2	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	3.3	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	3.4	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	3.5	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	4.1	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	4.2	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	4.3	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	4.4	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	4.5	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	5.1	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	5.2	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	5.3	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	5.4	$	
34	Techo de huano con estructura de perfiles estructurales	5.5	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	1.1	$	600.00
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	1.2	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	1.3	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	1.4	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	1.5	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	2.1	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	2.2	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	2.3	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	2.4	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	2.5	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	3.1	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	3.2	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	3.3	$	

35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	3.4	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	3.5	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	4.1	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	4.2	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	4.3	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	4.4	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	4.5	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	5.1	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	5.2	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	5.3	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	5.4	$	
35	Techo de huano con estructura de madera de gran dimensión	5.5	$	
36	Lonarias con estructura de madera	1.1	$	1,200.00
36	Lonarias con estructura de madera	1.2	$	
36	Lonarias con estructura de madera	1.3	$	
36	Lonarias con estructura de madera	1.4	$	
36	Lonarias con estructura de madera	1.5	$	
36	Lonarias con estructura de madera	2.1	$	
36	Lonarias con estructura de madera	2.2	$	
36	Lonarias con estructura de madera	2.3	$	
36	Lonarias con estructura de madera	2.4	$	
36	Lonarias con estructura de madera	2.5	$	
36	Lonarias con estructura de madera	3.1	$	
36	Lonarias con estructura de madera	3.2	$	
36	Lonarias con estructura de madera	3.3	$	
36	Lonarias con estructura de madera	3.4	$	
36	Lonarias con estructura de madera	3.5	$	
36	Lonarias con estructura de madera	4.1	$	
36	Lonarias con estructura de madera	4.2	$	
36	Lonarias con estructura de madera	4.3	$	

36	Lonarias con estructura de madera	4.4	$	
36	Lonarias con estructura de madera	4.5	$	
36	Lonarias con estructura de madera	5.1	$	
36	Lonarias con estructura de madera	5.2	$	
36	Lonarias con estructura de madera	5.3	$	
36	Lonarias con estructura de madera	5.4	$	
36	Lonarias con estructura de madera	5.5	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	1.1	$	1,600.00
37	Lonarias con estructura metálica ligera	1.2	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	1.3	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	1.4	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	1.5	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	2.1	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	2.2	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	2.3	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	2.4	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	2.5	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	3.1	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	3.2	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	3.3	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	3.4	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	3.5	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	4.1	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	4.2	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	4.3	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	4.4	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	4.5	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	5.1	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	5.2	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	5.3	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	5.4	$	
37	Lonarias con estructura metálica ligera	5.5	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	1.1	$	200.00
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	1.2	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	1.3	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	1.4	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	1.5	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	2.1	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	2.2	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	2.3	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	2.4	$	

38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	2.5	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	3.1	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	3.2	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	3.3	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	3.4	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	3.5	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	4.1	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	4.2	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	4.3	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	4.4	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	4.5	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	5.1	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	5.2	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	5.3	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	5.4	$	
38	Lonarias con estructura de perfiles estructurales	5.5	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	1.1	$	800.00
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	1.2	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	1.3	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	1.4	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	1.5	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	2.1	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	2.2	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	2.3	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	2.4	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	2.5	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	3.1	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	3.2	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	3.3	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	3.4	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	3.5	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	4.1	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	4.2	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	4.3	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	4.4	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	4.5	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	5.1	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	5.2	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	5.3	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	5.4	$	
39	Lonarias rígidas traslucidas con estructura ligera	5.5	$	
40	Lonarias rígidas traslucidas con estructura de perfiles estructurados	1.1	$	1,800.00

40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	1.2	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	1.3	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	1.4	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	1.5	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	2.1	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	2.2	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	2.3	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	2.4	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	2.5	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	3.1	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	3.2	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	3.3	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	3.4	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	3.5	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	4.1	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	4.2	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	4.3	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	4.4	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	4.5	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	5.1	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	5.2	$	
40	Lonarias rígidas trasluc idas con estructura de perfiles estructurados	5.3	$	

40	Lonarias rígidas traslucidas con estructura de perfiles estructurados	5.4	$		
40	Lonarias rígidas traslucidas con estructura de perfiles estructurados	5.5	$		2,500.00
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	1.1	$	650.00	
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	1.2	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	1.3	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	1.4	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	1.5	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	2.1	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	2.2	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	2.3	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	2.4	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	2.5	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	3.1	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	3.2	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	3.3	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	3.4	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	3.5	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	4.1	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	4.2	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	4.3	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	4.4	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	4.5	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	5.1	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	5.2	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	5.3	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	5.4	$		
41	Cobertizo techo de lámina c/estructura provisional	5.5	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	1.1	$	650.00	
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	1.2	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	1.3	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	1.4	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	1.5	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	2.1	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	2.2	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	2.3	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	2.4	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	2.5	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	3.1	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	3.2	$		

42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	3.3	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	3.4	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	3.5	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	4.1	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	4.2	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	4.3	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	4.4	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	4.5	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	5.1	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	5.2	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	5.3	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	5.4	$		
42	Cobertizo techo de lámina c/estructura ligera	5.5	$		
43	Alberca sin techar	1.1	$	2,400.00	
43	Alberca sin techar	1.2	$		
43	Alberca sin techar	1.3	$		
43	Alberca sin techar	1.4	$		
43	Alberca sin techar	1.5	$		
43	Alberca sin techar	2.1	$		
43	Alberca sin techar	2.2	$		
43	Alberca sin techar	2.3	$		
43	Alberca sin techar	2.4	$		
43	Alberca sin techar	2.5	$		
43	Alberca sin techar	3.1	$		
43	Alberca sin techar	3.2	$		
43	Alberca sin techar	3.3	$		
43	Alberca sin techar	3.4	$		
43	Alberca sin techar	3.5	$		
43	Alberca sin techar	4.1	$		
43	Alberca sin techar	4.2	$		
43	Alberca sin techar	4.3	$		
43	Alberca sin techar	4.4	$		
43	Alberca sin techar	4.5	$		
43	Alberca sin techar	5.1	$		
43	Alberca sin techar	5.2	$		
43	Alberca sin techar	5.3	$		
43	Alberca sin techar	5.4	$		
43	Alberca sin techar	5.5	$		
44	Alberca techada o semitechada	1.1	$	30.00	
44	Alberca techada o semitechada	1.2	$		

44	Alberca techada o semitechada	1.3	$	
44	Alberca techada o semitechada	1.4	$	
44	Alberca techada o semitechada	1.5	$	
44	Alberca techada o semitechada	2.1	$	
44	Alberca techada o semitechada	2.2	$	
44	Alberca techada o semitechada	2.3	$	
44	Alberca techada o semitechada	2.4	$	
44	Alberca techada o semitechada	2.5	$	
44	Alberca techada o semitechada	3.1	$	
44	Alberca techada o semitechada	3.2	$	
44	Alberca techada o semitechada	3.3	$	
44	Alberca techada o semitechada	3.4	$	
44	Alberca techada o semitechada	3.5	$	
44	Alberca techada o semitechada	4.1	$	
44	Alberca techada o semitechada	4.2	$	
44	Alberca techada o semitechada	4.3	$	
44	Alberca techada o semitechada	4.4	$	
44	Alberca techada o semitechada	4.5	$	
44	Alberca techada o semitechada	5.1	$	
44	Alberca techada o semitechada	5.2	$	
44	Alberca techada o semitechada	5.3	$	
44	Alberca techada o semitechada	5.4	$	
44	Alberca techada o semitechada	5.5	$	80.00
45	Cancha deportiva sin techar	1.1	$	
45	Cancha deportiva sin techar	1.2	$	
45	Cancha deportiva sin techar	1.3	$	
45	Cancha deportiva sin techar	1.4	$	
45	Cancha deportiva sin techar	1.5	$	
45	Cancha deportiva sin techar	2.1	$	
45	Cancha deportiva sin techar	2.2	$	
45	Cancha deportiva sin techar	2.3	$	
45	Cancha deportiva sin techar	2.4	$	
45	Cancha deportiva sin techar	2.5	$	
45	Cancha deportiva sin techar	3.1	$	
45	Cancha deportiva sin techar	3.2	$	
45	Cancha deportiva sin techar	3.3	$	
45	Cancha deportiva sin techar	3.4	$	
45	Cancha deportiva sin techar	3.5	$	
45	Cancha deportiva sin techar	4.1	$	
45	Cancha deportiva sin techar	4.2	$	
45	Cancha deportiva sin techar	4.3	$	
45	Cancha deportiva sin techar	4.4	$	

45	Cancha deportiva sin techar	4.5	$	
45	Cancha deportiva sin techar	5.1	$	
45	Cancha deportiva sin techar	5.2	$	
45	Cancha deportiva sin techar	5.3	$	
45	Cancha deportiva sin techar	5.4	$	
45	Cancha deportiva sin techar	5.5	$	300.00
46	Cancha deportiva techada o semitechada	1.1	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	1.2	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	1.3	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	1.4	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	1.5	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	2.1	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	2.2	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	2.3	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	2.4	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	2.5	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	3.1	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	3.2	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	3.3	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	3.4	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	3.5	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	4.1	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	4.2	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	4.3	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	4.4	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	4.5	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	5.1	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	5.2	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	5.3	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	5.4	$	
46	Cancha deportiva techada o semitechada	5.5	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	1.1	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	1.2	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	1.3	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	1.4	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	1.5	$	
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	2.1	$	2,202.07
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	2.2	$	2,731.04

47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	2.3	$	3,385.07
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	2.4	$	4,197.96
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	2.5	$	5,206.89
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	3.1	$	2,731.04
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	3.2	$	3,385.07
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	3.3	$	4,197.96
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	3.4	$	5,206.89
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	3.5	$	6,455.80
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	4.1	$	3,385.07
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	4.2	$	4,197.96
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	4.3	$	6,206.89
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	4.4	$	6,455.80
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	4.5	$	8,005.53
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	5.1	$	4,197.96
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	5.2	$	5,206.89
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	5.3	$	6,455.80
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	5.4	$	8,005.53
47	Terreno con eliminación de hierba sin eliminación de rocas superficiales	5.5	$	9,925.37
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	1.1	$	
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	1.2	$	
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	1.3	$	
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	1.4	$	
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	1.5	$	
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	2.1	$	3,721.50

48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	2.2	$	4,615.46
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	2.3	$	5,720.77
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	2.4	$	7,094.55
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	2.5	$	8,799.64
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	3.1	$	4,615.46
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	3.2	$	5,720.77
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	3.3	$	7,094.55
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	3.4	$	8,799.64
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	3.5	$	1,910.30
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	4.1	$	5,720.77
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	4.2	$	7,094.55
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	4.3	$	8,799.64
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	4.4	$	10,910.30
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	4.5	$	13,529.35
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	5.1	$	7,094.55
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	5.2	$	8,799.64
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	5.3	$	10,910.30
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	5.4	$	13,529.35
48	Terreno con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales	5.5	$	16,773.88
49	Terreno con nivelación	1.1	$	3,080.00
49	Terreno con nivelación	1.2	$	3,740.00
49	Terreno con nivelación	1.3	$	4,400.00
49	Terreno con nivelación	1.4	$	5,720.00
49	Terreno con nivelación	1.5	$	
49	Terreno con nivelación	2.1	$	4,550.00
49	Terreno con nivelación	2.2	$	5,525.00

49	Terreno con nivelación	2.3	$	6,500.00
49	Terreno con nivelación	2.4	$	8,450.00
49	Terreno con nivelación	2.5	$	
49	Terreno con nivelación	3.1	$	8,575.00
49	Terreno con nivelación	3.2	$	10,413.00
49	Terreno con nivelación	3.3	$	12,250.00
49	Terreno con nivelación	3.4	$	15,925.00
49	Terreno con nivelación	3.5	$	
49	Terreno con nivelación	4.1	$	12,600.00
49	Terreno con nivelación	4.2	$	15,300.00
49	Terreno con nivelación	4.3	$	18,000.00
49	Terreno con nivelación	4.4	$	23,400.00
49	Terreno con nivelación	4.5	$	
49	Terreno con nivelación	5.1	$	15,400.00
49	Terreno con nivelación	5.2	$	18,700.00
49	Terreno con nivelación	5.3	$	22,000.00
49	Terreno con nivelación	5.4	$	28,600.00
49	Terreno con nivelación	5.5	$	

ANTIGÜEDAD DEL INMUEBLE Por antigüedad del inmueble recibe hasta un demérito del 1% por cada año de antigüedad después de los primeros 5 años del predio y hasta un máximo de 25 años de vida del mismo, de acuerdo a la terminación de obra.	ANTIGÜEDAD DEL INMUEBLE Por antigüedad del inmueble recibe hasta un demérito del 1% por cada año de antigüedad después de los primeros 5 años del predio y hasta un máximo de 25 años de vida del mismo, de acuerdo a la terminación de obra.
AVALUÓ CATASTRAL El Avaluó catastral es por tanto el resultado de la suma del avalúo del terreno más el avalúo de la construcción, mismo que se puede expresar como: $VC = (VT)x(VCo)$ Entendiéndose como: VC = Avalúo catastral VT = Avalúo del Terreno VCo = Avalúo de la Construcción	AVALUÓ CATASTRAL El Avaluó catastral es por tanto el resultado de la suma del avalúo del terreno más el avalúo de la construcción, mismo que se puede expresar como: $VC = (VT)x(VCo)$ Entendiéndose como: VC = Avalúo catastral VT = Avalúo del Terreno VCo = Avalúo de la Construcción
REVISIÓN DE AVALÚOS Se establece un mecanismo claro para la revisión de avalúo, cuidando que la ciudadanía cuente con medios no onerosos para su correcta valuación, misma que se incluye en la misma tabla, y que se reproduce a continuación.	
PROCEDIMIENTO ACORDADO Las revisiones y verificaciones de avalúo catastral se realizarán bajo los siguientes criterios, adicionalmente a lo establecido a la ley de Catastro del Estado de Quintana Roo: Se aceptará el peritaje de un profesional registrado en el padrón del Registro Estatal de Peritos	

Valuadores para el Estado de Quintan Roo, ya sea Perito valuador con cédula y/o Corredor Público, siempre y cuando se apegue a la metodología y valores expuestos anteriormente, incluyendo los documentos probatorios de las diferencias a los propuestos por la autoridad catastral.

En caso de estar inconforme con el valor catastral reportado en la cédula, el contribuyente podrá presentar un escrito dirigido al Director de Catastro manifestando su inconformidad con el valor catastral, en el cual deberá citar la dirección del inmueble, clave catastral, valor y de igual forma explicar porque a su consideración el valor catastral es incorrecto, no cumpliendo ninguna formalidad el escrito referido, sólo acreditar la propiedad del predio en cuestión.

En el caso de que el valor catastral sea erróneo, ya sea por una mala apreciación por parte de los peritos del catastro, en su condición, superficies o coeficientes aplicados, se procederá a modificar el valor catastra, en estricto apego a las condiciones reales del inmueble.

En caso de que el valor catastral haya sido practicado acorde a la tabla de valores unitarios del suelo y construcción, y con la correcta aplicación de los coeficientes, la dirección de catastro notificará la improcedencia de la inconformidad del contribuyente, sin embargo este tiene la prerrogativa de presentar un avalúo comercial, mismo que deberá ser practicado por un perito

valuador con especialidad de inmuebles o por corredor público, siempre y cuando dicho avalúo se apegue a la metodología y valores expuestos anteriormente. En caso de constituirse pago por concepto distinto al avalúo catastral como base de cálculo para una operación que afecte al lote, se denominará Valor Declarado y se integrará a su cédula catastral con ese concepto, misma que no afectará al valor catastral. Siempre que se presente una inconformidad al valor catastral del inmueble, la Dirección del Catastro deberá realizar las visitas, revisiones físicas y estudios técnicos de campo que sean necesarios para verificar los datos proporcionados por el interesado y los criterios valuatorios que apliquen. Los propietarios poseedores de un bien inmueble tienen la obligación de proporcionar a la autoridad catastral, los datos o informes que le sean solicitados acerca de dicho bien inmueble, de permitir acceso a su interior al per5sonal debidamente autorizado, previa identificación y presentación de la orden de valuación correspondiente, y de dar toda clase de facilidades para la realización de los trabajos catastrales; en caso de no cumplir con esta disposición la Dirección de Catastro no podrá considerar y/o aplicar lo solicitado por el contribuyente, desechando dicha solicitud hasta en tanto no se permita el acceso e inspección del inmueble.	

REQUISITOS PARA LA ACEPTACIÓN DEL RECLAMO DE AVALÚO: Además de la firma con el respectivo número de registro del perito evaluador que será proporcionado por la Dirección de Catastro del Municipio de Benito Juárez, el valúo pericial contendrá como mínimo los siguientes elementos (estos pueden variar según el tipo de predio): Indicación de la clase de avalúo y objeto del mismo y la justificación de porqué es el apropiado para el propósito pretendido. Identificación y descripción de los bienes o derechos valuados, precisando la cantidad y estado o calidad de sus componentes. Características de la propiedad. Se trata de una descripción física del bien, sus acabados, sus materiales y su arquitectura. Información jurídica y de titulación. Donde se relacionan los antecedentes registrales de la propiedad. Los datos urbanísticos del sector. Descripción de la zona y análisis de aspectos incidentes (positiva o negativamente) sobre el valor de la propiedad. Consideraciones sobre destino y uso. Se refiere a la utilización del bien en relación con las normas urbanísticas aplicables como por ejemplo comercial, residencial, industrial, mixto por mencionar algunos. Los valores de referencia, o unitarios que se utilicen y sus fuentes.	

La vigencia del avalúo
Metodologías aplicadas. Se deben incluir los datos y referencias de los modelos de cálculo utilizados. .
Cuando la metodología del avalúo utilice un sistema de depreciación, se debe indicar el método de depreciación utilizado y la razón por la cual se considera que resulta más apropiado que los métodos alternativos.
Si la metodología del avalúo utiliza índices, se debe señalar cuáles se utilizaron y la fuente de donde fueron tomados.
Memorias de los cálculos realizados. Hace referencia a las fórmulas, valores y resultados obtenidos en las diferentes metodologías durante la estimación del valor.
Servicios públicos y clasificación de la zona. Las obras de infraestructura del sector, la fisonomía social y de seguridad de la zona y en general, teniendo en cuenta los demás elementos urbanísticos y propios de la propiedad que puedan afectar su valor positiva o negativamente.
La identificación de la persona que realiza el avalúo y la constancia de su inclusión en el Padrón de valuadores, emitido por la Dirección de Catastro Municipal.
Avalúo comercial (Valor del inmueble). El precio real estimado de acuerdo con los cálculos y demás consideraciones tenidas en cuenta por el Valuador.

Registro fotográfico del inmueble (Obligatorio en todos los casos) imágenes de la propiedad con comentarios que permitan identificar cada una de las áreas y su estado. Anexos de documentos (Obligatorio) Al documento final se le deben adjuntar las notas, fichas, documentos y mapas en que se relacionan la normatividad aplicable a la propiedad. También los planos, levantamientos fotográficos (si se realizó), documentos de titulación y otros que hayan podido realizarse durante el avalúo.		
PADRÓN DE PERITOS VALUADORES AUXILIARES DE LA DIRECCIÓN DE CATASTRO Para obtener el registro de perito valuador, el interesado presentará solicitud por escrito en original y copia ante la Dirección de Catastro, debiendo acompañar los documentos y requisitos siguientes: I. Copia certificada del acta de nacimiento II. Curriculum vitae III. Según sea el caso, presentar copia certificada de cédula profesional de Valuador emitida por la Dirección General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública; así como presentar copia certificada de Título Profesional en la Materia de Valuación, otorgado o reconocido por una Universidad o Institución cuyos programas hayan sido aprobados por la Secretaría de Educación Pública, o en su caso la cédula de Corredor Público. IV. Constancia con vigencia no mayor a tres meses, que avale la capacitación continua del		

interesado y lo acredite como miembro activo de algún colegio de valuadores, asociación o instituto de valuación; y Dos fotografía tamaño infantil del interesado

La Dirección de Catastro, atendiendo a las circunstancias del caso, en forma discrecional, podrá dispensar algún o algunos de los requisitos anteriores.

El registro deberá ser refrendado durante el mes de enero de cada año, previa solicitud por escrito del interesado.

La Dirección de Catastro, recibirá la solicitud correspondiente, acompañada de los documentos referidos, según sea el caso. En el supuesto de que algún requisito quede sin satisfacer, la Dirección de Catastro se lo hará saber al interesado otorgándole plazo de quince días hábiles para subsanarlo, contados a partir de la notificación; de no satisfacerlo en el plazo señalado, será desechada su solicitud.

De cumplir la solicitud con todos los requisitos, el Consejo Catastral Municipal examinará la solicitud y documentos anexos y emitirá su opinión dentro de un término de 30 días naturales contados a partir de la recepción de la misma. Si trascurrido dicho plazo no emite opinión, se tendrá por realizada en sentido afirmativo, expidiendo al interesado, en su caso, la constancia de registro respectiva.

La constancia de registro que se refiere el artículo anterior deberá contener la firma del Director, del

Catastro Municipal, además de la del propio interesado, así como la fecha de inicio y terminación de vigencia de la misma, requisitos sin los cuáles carecerá de validez.
La constancia de registro hará las veces de reconocimiento para el ejercicio de esta actividad.
En caso de que el Consejo Catastral Municipal no apruebe el registro, deberá notificarlo por escrito al solicitante, fundando y motivando debidamente las causas de tal resolución.
La Dirección de Catastro en conjunto con el Consejo Catastral Municipal elaboraran y actualizarán el Padrón del Registro de Peritos Valuadores en el Municipio y facilitará su consulta a las dependencias e instancias ante las cuales se requieran avalúos.

En el mes de febrero de cada año, la Dirección de Catastro publicará en la gaceta Municipal, el directorio de peritos valuadores inscritos en el Registro, además de lo anterior en la misma dirección se publicará a la vista del público dicho directorio el cual estará a disposición de los contribuyentes.
Son obligaciones de los Peritos Valuadores :
I. Apegarse de los requisitos que al efecto establece la Ley de Correduría Pública o la INDAABIN, según sea el caso, para la elaboración de los avalúos correspondientes;
II. Sujetarse a las disposiciones contenidas en el presente Reglamento;

III. Realizar la inspección física de los inmuebles, en forma personal y directa; IV. Conducirse con veracidad en toda de clase de informes y dictámenes; V. Abstenerse de imponer condiciones para o en la realización de sus trabajos como perito valuador; VI. Contar con domicilio en el municipio de Benito Juárez, para el ejercicio de su profesión; VII. Abstenerse de intervenir en los asuntos que tengan un interés directo o indirecto, así como en aquellos que interesan de la misma manera a su cónyuge o a sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, a los colaterales dentro del cuarto grado y a los afines dentro del primer grado, y , VIII. Las demás que determinen las leyes aplicables y los reglamentos para el ejercicio de sus funciones.	
DE LAS SANCIONES Los peritos valuadores se harán acreedores a las sanciones administrativas previstas en el presente Capítulo, cuando incumplan cualquiera de las obligaciones en el desempeño de sus atribuciones y de igual forma cuando falten a la veracidad y falseen la información contenida en los avalúos presentados a la Dirección de Catastro Municipal. El Consejo Catastral Municipal y el Director del Catastro Municipal, podrán imponer a los peritos que	

incumplan con las obligaciones que establece el presente, las siguientes sanciones:

I. Amonestación por escrito
II. Multa, que podrá oscilar de entre diez a cincuenta salarios mínimos vigente en el área geográfica de que se trate, de acuerdo a la gravedad de su falta;
III. Suspensión temporal del registro que podrá ser de uno a seis meses según de la gravedad de la falta; y
IV. Cancelación definitiva del registro.
V. Procederá la cancelación definitiva del registro de perito valuador en los supuestos siguientes:
    a) Haber obtenido el registro con información y/o documentación falsa;
    b) Cuando habiendo sido suspendido temporalmente el registro, el perito valuador reincida en la violación a cualquier disposición del presente ordenamiento.
    c) Por la cancelación expresa de la autorización, registro, o habilitación como perito valuador por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de su habilitación como Corredor Público, conforme a los ordenamientos legales aplicables; y
    d) Por ser condenado por delito intencional relacionado con sus funciones, mediante sentencia ejecutoria que amerite pena corporal o que por la misma sea suspendido del ejercicio profesional.

e) Por proporcionar datos o información falsa en los dictámenes o avalúos realizados f) La imposición de las sanciones a que se refieren las fracciones III y IV, se realizará previa audiencia al infractor, conforme al siguiente procedimiento; I. Se notificará por escrito al presunto infractor el inicio del procedimiento, haciéndole saber las causas y fundamento del mismo, señalándole el día y hora para la celebración de la audiencia de calificación; II. En la audiencia de calificación se oirán los alegatos que formule en su favor y se desahogarán las pruebas que en su caso ofrezca. Si la naturaleza de las pruebas lo requiriera, se abrirá un periodo probatorio, suficiente para el desahogo de las mismas; III. Al término de la audiencia o el desahogo de las pruebas en su caso, el Consejo Catastral Municipal, dictará la resolución que corresponda, notificando personalmente al interesado.	
T R A N S I T O R I O **Único.-** El presente entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo aplicándose las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio a partir del Ejercicio Fiscal 2011.	T R A N S I T O R I O **Único.-** El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del año 2011, previa publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, debe determinarse si:

- El Municipio actor planteó motivos sobre la pertinencia de su propuesta.

- El Congreso del Estado se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio.

- Para hacerlo expuso una base objetiva y razonable.

Para ello, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

a) De la exposición de motivos de la iniciativa de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Benito Juárez, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil once, se advierte la motivación realizada por ese nivel de gobierno, la cual en la parte que interesa, señala lo siguiente:[23]

"… Que de conformidad a las bases constitucionales federales y estatales el Municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la Legislatura del Estado establezca a su favor y, en todo caso, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el Estado 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; Que de acuerdo con el artículo 'quinto transitorio' del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1999, que reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó lo siguiente: … Que sin embargo, y ante la necesidad de continuar cumpliendo con el mandamiento constitucional del año 1999, que entró en vigor en marzo de 2001 y que implicó la reforma a la Constitución Política del Estado en el año 2003, a efecto de adoptar las medidas legales conducentes para que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores comerciales de dicha propiedad, y en respeto a que estos dependen de variables más allá de la ley, tales como la oferta, demanda y valores de oportunidad, así como en cumplimiento del artículo 32, párrafo segundo, de la Ley de Catastro del Estado, en relación

[23] Fojas 165 a 258 del cuaderno de pruebas.

con la fracción I del artículo 59 del Reglamento de la Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo, se hace la modificación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, misma modificación que consiste en adecuar la metodología y los valores unitarios para el correcto avalúo catastral, base para el cobro del impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles garantizando su apego a los principios de igualdad, proporcionalidad y equidad; ... Que la dinámica de los valores inmobiliarios hace imprescindible la revisión periódica de los valores catastrales de manera que estos últimos, reflejen de mejor forma aquellos. La base de datos catastral debe nutrirse en forma continua de información acerca de los cambios que se operen en los inmuebles o en su entorno que tengan influencia en su valor; Que es obligación de la autoridad adecuarse cada año a esa realidad y en cumplimiento con la ley y el reglamento antes citados, así como la detección de errores numéricos y de impresión que generan un incremento en los avalúos catastrales por encima de los valores comerciales, siendo esto contrario a lo preceptuado en dichos instrumentos jurídicos, es menester modificar los errores detectados en la tabla publicada a fin de brindar a la ciudadanía una correcta y justa aplicación del valor catastral a los predios de este Municipio, permitiendo de esta forma cumplir con la equidad y proporcionalidad en la determinación de los impuestos, tanto del predial como el de adquisición de inmuebles, generando certeza en el cálculo de los valores que sirven para determinar la base tributaria en este Municipio; Que es vital incorporar un mecanismo técnico permanente en esta materia de valuación, haciendo participativa la actividad profesional de la valuación; Que (sic) el valor del terreno se obtiene partiendo de un valor base, mismo que es representativo de un terreno tipo en relación al valor del mercado, producto de un sondeo de mercado mismo que se integró por estudio de avalúos comerciales, valores declarados de los inmuebles, así como por la opinión técnica de expertos en la materia inmobiliaria, mediante la participación de los integrantes del colegio de ingenieros, colegio de arquitectos, peritos valuadores y asociaciones vinculadas con la materia de bienes inmuebles. De las reuniones sostenidas se fueron incorporando las aportaciones de cada uno de los diferentes colegios en materia de valuación para todo el padrón catastral, lo cual ha permitido verificar y validar el resultado a manera de evitar sesgos y falta de detalle. De lo cual en lo general se expuso entre otras cosas: que se considera coherente el incremento en el predial acorde a la inflación acumulada desde el 2006, que a la fecha es de 18.78% (dieciocho punto ochenta y siete por ciento) por lo que el efecto para fines recaudatorios es correcto. De igual forma, coinciden que este instrumento es un avance, tanto en su conformación como en el proceso, pero que requiere trabajo continuo y permanente para afinarlo, aunque en este momento cumple ya con las expectativas planteadas. Que esto permite acercarse al mandato constitu-

cional de equiparar con los valores comerciales y, en su caso, proteger a la sociedad de un daño a sus intereses por un incremento desmedido. Asimismo, manifiestan que aun cuando se requiere más trabajo, la consideran adecuada para promover su aprobación. Que entre otras opiniones se encuentra la de los agentes inmobiliarios, quienes comentaron que después de haber participado en diversas reuniones para la presente modificación, verificando cada uno de los valores, encontraron que los valores del 2010 estaban por encima de la realidad, por lo que aprovechando la colaboración colegiada de los miembros del consejo catastral del Municipio, se fueron proponiendo e incorporando valores que responden al mercado actual de manera coherente y que han dado como resultado la conformación de la propuesta objeto del presente acuerdo; Que por otro lado, y de acuerdo al ejercicio de aplicación de las tablas de valores de suelo y construcción, aprobadas para el ejercicio 2010, se constató que existían diferencias notables respecto a las declaraciones de la población, que en conjunto con la situación económica prevaleciente son superiores a los valores comerciales, por lo que su modificación se ordena para que se desarrolle técnicamente en una tónica de aplicación global y controlada para ajustar estos a la realidad actual de los valores comerciales vigentes en el Municipio.—Que no debemos olvidar, que con el impuesto predial se pagan servicios públicos fundamentales y la propia operación de la función pública, y que éste es el principal impuesto y, por lo mismo, el más importante en cuanto a la concentración de la autogestión municipal, por lo que la propuesta que se somete a la consideración del Poder Legislativo del Estado, contiene las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que requiere Benito Juárez, en atención a su realidad inmobiliaria; Que si bien en la presente propuesta se ha realizado un extenso estudio para una correcta apreciación de los valores aquí propuestos, también habrá que considerar que pueden existir casos en los cuales no se haya valorado todas las particularidades del inmueble dando como resultado un avalúo catastral erróneo, por lo que en caso de estar inconforme con el valor catastral reportado en la cédula, el contribuyente podrá presentar un escrito dirigido al director de Catastro manifestando su inconformidad con el valor catastral, en el cual deberá de citar la dirección del inmueble, clave catastral, valor y de igual forma explicar porque a su consideración el valor catastral es incorrecto, no requiriendo ninguna formalidad el escrito en cuestión, pues bastará acreditar la propiedad del predio para que este escrito sea admitido; Que en el caso de que el valor catastral sea erróneo, ya sea por una mala apreciación por parte de los peritos del catastro, en su condición, superficies o coeficientes aplicados, se procederá a modificar el valor catastral, en estricto apego a las condiciones reales del inmueble; Siempre que se presente una inconformidad al valor catastral del inmueble, la Dirección del Catastro deberá realizar las visitas, revisiones físicas y estudios técnicos de campo que sean necesarios para

verificar los datos proporcionados por el interesado y los criterios valuatorios que apliquen; Que en caso de que el valor catastral haya sido practicado acorde a la tabla de valores unitarios del suelo y construcción, y con la correcta aplicación de los coeficientes, la dirección de catastro notificará la improcedencia de la inconformidad al contribuyente; sin embargo, este tendrá la prerrogativa de presentar un avalúo comercial, mismo que deberá ser practicado por un perito valuador con la especialidad de inmuebles o por corredor público, siempre y cuando dicho avalúo se apegue a la metodología y valores expuestos anteriormente; Que el pago de cualquier impuesto y/o derecho basado su cálculo en el avalúo dictaminado por la Dirección de Catastro constituye una aceptación del mismo, por lo que no podrá realizarse reclamo de la base de cálculo. La valuación y revaluación catastral de los inmuebles serán realizadas en su caso, de acuerdo a los datos proporcionados por el interesado en la solicitud de inscripción o de actualización en el padrón catastral a la cual deberá acompañar un avalúo pericial, si es que desea sea reconsiderado el valor catastral del inmueble de que se trate. En todos los casos, los valores serán aplicados por la Dirección del Catastro, la que podrá realizar las visitas y estudios técnicos de campo que sean necesarios para verificar los datos proporcionados por el interesado; Que asimismo, y en cumplimiento al artículo octavo transitorio de la reforma realizada a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en el mes de diciembre de dos mil nueve, se adjunta al presente como anexo uno, el análisis de impacto que implicó la utilización de las tasas establecidas en el artículo 13 de esta misma ley; ..."

b) En el punto cuarto del acta de cabildo celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diez, se acordó aprobar la propuesta de iniciativa con proyecto de decreto y remitirla al Congreso del Estado para su discusión, anexando el análisis del impacto realizado por el Municipio.[24]

c) Una vez recibido en el Congreso, las Comisiones Ordinarias de Hacienda, Presupuesto y Cuenta y de Asuntos Municipales expusieron en las consideraciones del dictamen los motivos que los guiaron para aprobar la propuesta del Municipio en sus términos por lo siguiente:[25]

---

[24] Fojas 259 a 267 del cuaderno de pruebas. A foja 170 se advierte que en la iniciativa se ordenó: "Que asimismo, y en cumplimiento al artículo octavo transitorio de la reforma realizada a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en el mes de diciembre de dos mil nueve, se adjunta al presente acuerdo como anexo uno, el análisis del impacto que implicó la utilización de las tasas establecidas en el artículo 13 de esta misma ley."

[25] Fojas 82 a 162 del cuaderno de pruebas.

"… Estas comisiones unidas después del estudio y análisis realizado a la iniciativa presentada por el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, nos permitimos proponer al documento de referencia las siguientes modificaciones en lo particular: En principio, observamos que en la iniciativa de referencia se señala en algunas secciones que se propone una modificación a las tablas de valores del Municipio de Benito Juárez; sin embargo, se advierte que lo propuesto son unas nuevas tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para dicho Municipio, y no una modificación, por lo que se sugiere cambiar la denominación que habrá de establecerse en el decreto, que en su caso expida, quedando la misma de la siguiente manera: 'Tablas de valores unitarios de suelo y contruciones (sic) que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2011.'.—Asimismo, respecto al planteamiento de la tabla, se observó que ésta contiene metodología, atribuciones tanto para autoridades como para particulares, creación de figuras legales, así como requisitos y procedimientos relacionados con los avalúos, los cuales se considera no deberían estar contenidos en una tabla de valores, sino en alguna disposición normativa emitida por el Ayuntamiento.—Lo anterior es así, toda vez que como su propio nombre lo indica, las tablas de valores precisamente contienen los valores unitarios del suelo y de las construcciones por zonas homogéneas y bandas de valor en zonas urbanas y tratándose de predios rurales, por hectáreas, atendiendo a su clase y categoría, así como planos y factores de mérito y de demérito que toman en cuenta los servicios públicos y todos aquellos elementos, físicos, sociales, económicos, históricos o cualquier otro que influya en el valor de los predios todo los cuales en conjunto, permiten a la autoridad catastral municipal, obtener el avalúo catastral de los predios de un Municipio específico.—En este mismo sentido, debe tenerse en cuenta que si contemplamos en la tabla de valores, disposiciones, fundamentos, atribuciones y procedimientos, relativos a la autoridad catastral municipal, tales como: revisión de avalúos, procedimiento, padrón de peritos, entre otros, estas disposiciones únicamente tendrían vigencia anual, por ser ésta la vigencia de una tabla de valores, así como también sería poco funcional para el Ayuntamiento, toda vez que para poder modificar cualquier disposición tendría que acudir al Congreso para realizar el cambio respectivo.—Por lo que consideramos procedente que la tabla de valores del Municipio de Benito Juárez que al efecto se expida, únicamente contenga los valores unitarios y factores planteados en la iniciativa en estudio. Quedando la tabla como se verá en la minuta contenida en este propio documento legislativo. Por otra parte, estas comisiones unidas, comprendemos la importancia de la actualización y adecuación de la tabla de valores del Municipio de Benito Juárez; sin embargo, también consideramos importante la protección de los intereses de la ciudadanía y en el caso que nos

ocupa, de los benitojuarenses, por lo que en uso de nuestras facultades y toda vez que advertimos diversas desproporcionalidades, incrementos y decrementos no justificados dentro del cuerpo del documento en estudio, proponemos adecuar los valores presentados, para que los mismos estén acordes a las necesidades del Municipio de Benito Juárez, pero sin descuidar la economía de la ciudadanía.—Dentro de las desproporcionalidades, incrementos y decrementos no justificados encontrados durante el análisis de la iniciativa podemos señalar los siguientes: el valor base de 'terreno con nivelación', pasó de $300.00 en el año anterior, a una propuesta de $28,600.00 para el ejercicio fiscal 2011; el valor base de 'terrenos con eliminación de hierba con eliminación de rocas superficiales' que de $80.00 pasó a $9,925.00 otro ejemplo es el valor base de 'albercas sin techo' que de $30.00 pasó a $2,400.00; el valor base de 'lonarias con estructura metálicas' que de $300.00 pasó a $1,600.00; el valor base de 'techo de huano' que de $350.00 pasó a $1,800.00; el valor base de 'estacionamientos sin techo' que de $158.00 pasó a $4,485.00; y, el valor base del 'condominio habitacional turístico' que de $28,000.00 pasó a $850.00, entre otros casos.—En virtud de lo anterior, se sugiere ajustar alguno de los valores propuestos por el Ayuntamiento, para lo cual tomaremos en consideración los valores vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, aplicando un incremento del 10% respecto de las zonas comerciales, con el fin de que tanto el Ayuntamiento pueda cumplir con su función de prestar los servicios públicos que le corresponde, así como que la ciudadanía pueda hacer frente a la crisis económica que hasta hoy nos afecta.—Es importante señalar, que nuestra propuesta va enfocada a atraer y optimizar la recaudación del Municipio de Benito Juárez, toda vez que de acuerdo a la información proporcionada por el propio Ayuntamiento, en lo relativo al ejercicio fiscal 2009, de un padrón de 226,696 contribuyentes, sólo 117,662 de ellos cumplieron con el pago del impuesto predial, lo que representa un 51% de recaudación.—Lo anterior, en virtud de que estamos convencidos que ésta es la mejor manera de lograr resultados para el Ayuntamiento, toda vez, que al lograr una mejor recaudación contará con los recursos necesarios que le permitan ofrecer mejores servicios públicos a sus gobernados.—En este sentido, se confirma la postura de estas comisiones, en el tenor de que el Ayuntamiento debe busca (sic) disminuir su rezago en la recaudación y no aumentar el monto de los impuestos, ya que con esto se afecta la economía de los ciudadanos cumplidos.—Dentro del análisis realizado por estas comisiones, se observó que dentro de la tabla correspondiente a los valores de terreno, la iniciativa contempla una columna denominada 'valor por factor'; sin embargo, se observa también que no todos los valores de terreno cuentan con dicho factor, por lo que para establecer una uniformidad y equidad se considera la eliminación de dicha columna, sin dejar de señalar que toda vez que la intención generalizada de estas comisiones es bajar los valores tanto de terreno como de cons-

trucción, si dejáramos el factor, los valores podrán tener un mayor decremento, pero no en todos los casos, lo que podría traducirse en una inequidad.—En lo relativo al coeficiente de Eficiencia de suelo, el cual se presenta en la iniciativa en estudio como el producto de la multiplicación de los factores zona, forma, ubicación, frente y superficie, a juicio de estas comisiones preocupa la subjetividad a la que se verían expuestos los ciudadanos, toda vez que consideramos que tantos coeficientes dan lugar a la discrecionalidad, por lo que haciendo un análisis de los diferentes coeficientes presentados, podemos concluir que manteniendo el coeficiente de zona y coeficiente de ubicación, el Municipio cumpliría su objetivo sin dar lugar a la discrecionalidad y subjetividad de quienes determinan el monto de los avalúos.—No debemos olvidar, que los coeficientes antes citados, aún no han sido aplicados, toda vez que en el presente ejercicio fiscal no hubo cambios en los avalúos, esto es, se aplicaron los avalúos vigentes en 2009, lo que quiere decir, que con la modificación sugerida de eliminar los coeficientes señalados en el párrafo anterior, no se causa afectación alguna a la ciudadanía.—Respecto al apartado de definición de los tipos de construcción aplicables, se desprende que no se establece dentro de la iniciativa una definición para las instalaciones especiales; sin embargo sí se están considerando valores para estos tipos de construcción, por lo que en aras de no afectar su aplicación, estas comisiones proponen lo relativo a la definición de dichos tipos de construcción.—Dentro de la tabla de valores por metro cuadrado de construcción, por cuanto hace a la tabla de clasificación, la cual se entiende como la relación entre la condición del inmueble y las características de la calidad de la construcción, se aprecia que los conceptos de la condición del inmueble y de la calidad de la construcción se encuentran invertidos, por lo que en uso de nuestras facultades se realiza la corrección conducente.—Respecto al artículo transitorio que se propone en la iniciativa en estudio, se sugieren las siguientes modificaciones, la primera, en relación a la denominación correcta del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, la segunda, respecto a precisar el inicio de la vigencia de la tabla, en este sentido, es preciso señalar que la tabla de valores tiene una vigencia anual, por lo que no podría ésta entrar en vigor al día siguiente de su publicación, puesto que todavía estaríamos en el año 2010, aunado a lo anterior, tenemos que las tablas de valores unitarios servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el ejercicio fiscal 2011, por lo que lo correcto es que entren en vigor el primero de enero del año 2011, con vigencia todo ese año fiscal y, por último, se corrige la redacción del citado artículo transitorio, para hacerlo acorde a lo antes señalado. Por lo que se realiza la modificación de referencia.—De todo lo antes expresado, podemos concluir que con las modificaciones propuestas por estas comisiones de análisis, se pretende salvaguardar y apoyar en gran medida la economía familiar de nuestros representados,

quienes han padecido contingencias naturales, ambientales y sanitarias que se han presentado a lo largo del presente año, por lo que de ser aprobadas las modificaciones propuestas por estas comisiones unidas al Pleno de esta legislatura, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria no variarían significativamente. ..."

De los antecedentes transcritos se advierten claramente los siguientes elementos:

1. Iniciativa del Municipio

La propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor se fundamenta en los artículos 115 constitucional; quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que reformó y adicionó al primero y 32, párrafo segundo, de la Ley de Catastro del Estado de Quintana Roo, en relación con el artículo 59 de su reglamento.

Dicha iniciativa se hizo en atención a la dinámica de los valores inmobiliarios y a la detección de errores numéricos y de impresión que generaban un incremento en los avalúos catastrales por encima de los valores comerciales.

El valor del terreno se obtuvo de un sondeo de mercado integrado por estudios de avalúos comerciales, valores declarados de los inmuebles, así como por la opinión técnica de expertos en la materia inmobiliaria, mediante la participación de los integrantes del colegio de ingenieros, colegio de arquitectos, peritos valuadores y asociados vinculados con la materia de bienes inmuebles.

De las reuniones sostenidas entre dichos participantes se expuso, entre otras cosas, que se consideraba coherente el incremento en el predial acorde a la inflación acumulada desde el dos mil seis, que a la fecha es de dieciocho punto setenta y ocho por ciento (18.78%).

En adición de la aplicación de las tablas de valores de suelo y construcción aprobadas para el ejercicio fiscal de dos mil diez, se constató una diferencia notable respecto de las declaraciones de la población, que en conjunto con la situación económica prevaleciente son superiores a los valores comerciales, por lo que se modificaron para que se desarrollara técnicamente en una tónica de aplicación global y controlada para ajustarlos a la realidad de los valores comerciales vigentes en el Municipio.

Se otorgan facultades y se establece un procedimiento ante la Dirección de Catastro, para que el contribuyente pueda manifestar su inconformidad respecto de algún valor catastral.

Lo anterior se desprende de la evaluación del impacto en la modificación de la tabla de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Benito Juárez, dos mil once, en el cual se establece el fundamento legal, la justificación, la metodología empleada, los resultados obtenidos en dicha valoración, el impacto, los efectos en predios, el predial, el impuesto sobre la renta, la revisión de avalúos, así como las conclusiones y recomendaciones obtenidas.[26]

Así, resulta evidente que nos encontramos ante una argumentación de carácter técnico por parte del Municipio ya que sus argumentos se basan en un importante sustento técnico.

2. Procedimiento en el Congreso

Por su parte, el Congreso del Estado de Quintana Roo, advierte que la propuesta del Municipio actor presenta nuevas tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, por lo que decide cambiar la denominación a "Tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2011".

Asimismo, la Legislatura Local decidió eliminar lo concerniente a las atribuciones y procedimientos relativos a la autoridad catastral municipal, por considerar que deberían estar contenidos en alguna disposición normativa emitida por el Ayuntamiento, ya que las tablas de valores son de vigencia anual, lo cual resultaría poco funcional para ese órgano de gobierno en caso de modificar cualquier disposición, ya que tendría que acudir al Congreso Local para realizarlo.

Con la finalidad de proteger los intereses de los habitantes del Municipio actor y considerar que existían diversas "desproporcionalidades", incrementos y decrementos no justificados en la propuesta, se adecuaron los valores tomando en consideración los vigentes en el ejercicio fiscal dos mil diez, aplicando un incremento del diez por ciento respecto de las zonas comerciales, con el fin de que tanto ese nivel de gobierno pueda cumplir con sus

[26] Fojas 246 a 418 del cuaderno principal.

funciones de prestar los servicios públicos que le corresponden, como que la ciudadanía pueda hacer frente a la crisis económica.

Dichas modificaciones fueron enfocadas para atraer y optimizar la recaudación del Municipio actor, toda vez que de acuerdo a la información proporcionada por éste, en el ejercicio fiscal dos mil nueve, de un padrón de doscientos veintiséis mil seiscientos noventa y seis contribuyentes, sólo ciento diecisiete mil seiscientos sesenta y dos de ellos cumplieron con el pago del impuesto predial, lo que representa el cincuenta y un por ciento de recaudación.

De igual forma se elimina la columna denominada "valor por factor", de la tabla correspondiente a los valores de terreno, con la finalidad de establecer una uniformidad y equidad para bajar los valores tanto de terreno como de construcción.

Respecto al coeficiente de eficiencia de suelo, la Legislatura Local se aparta de la propuesta del Municipio en la que se presenta como el producto de la multiplicación de los factores zona, forma, ubicación, frente y superficie, ya que considera que la aplicación de tantos coeficientes da lugar a la discrecionalidad y subjetividad de quienes determinan el monto de avalúos, por lo que manteniendo sólo el coeficiente de zona y coeficiente de ubicación, el Municipio cumpliría su objetivo.

En relación con el apartado de definición de los tipos de construcción aplicables, se desprende que no se establece dentro de la iniciativa una definición para las instalaciones especiales, pero sí se consideran valores para esos tipos de construcción.

Por último, se modifica el artículo transitorio para corregir la denominación del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y para precisar que el inicio de la vigencia de la tabla será el primero de enero de dos mil once y no al día siguiente de su publicación como se establecía en la propuesta, en atención a la vigencia anual de la norma.

De todo lo anterior, el Congreso Local concluye que las modificaciones realizadas a la iniciativa del Municipio actor, fueron tendentes a salvaguardar y apoyar en gran medida la economía familiar de sus representados quienes han padecido contingencias naturales, ambientales y sanitarias que se han presentado a lo largo de dos mil diez.

Ahora bien, de los referidos antecedentes se observa que el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las tablas de valores unita-

rios de suelo, en razón de los estudios técnicos elaborados por la Dirección de Catastro, los cuales se engloban en el documento denominado "evaluación del impacto en la modificación de la tabla de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio Benito Juárez 2011".

De dicha valuación se desprende la celebración de reuniones de trabajo realizadas entre miembros del propio Ayuntamiento, con representantes de la Asociación Mexicana de Profesionales Inmobiliarios, del Colegio de Valuadores, del Colegio de Arquitectos, del Colegio de Ingenieros, representantes de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría y el presidente del Colegio de Notarios quienes después de un análisis manifestaron sus comentarios y aportaciones al tema, las cuales fueron tomadas en cuenta para la elaboración de la iniciativa presentada al Congreso Local.

El Municipio de Benito Juárez apoyó su propuesta con una motivación técnica, en la que se incluyen elementos especializados complejos y se motiva la necesidad de la modificación, exponiéndose argumentos sobre la conveniencia y justificación de la misma, ante lo cual se incrementaba el estándar de motivación para el Poder Legislativo Local.

En aras de ofrecer un mecanismo al ciudadano, a través del cual pueda corregir los errores en los valores propuestos, estableció un procedimiento ante la Dirección de Catastro, respecto del cual el Congreso considera que no debería de estar contenido en una tabla de valores, sino en alguna disposición normativa emitida por el Ayuntamiento.

Así, la modificación de los valores para aumentarlos o disminuirlos no fue discrecional sino que está sustentado en estudios realizados por especialistas en el rubro y si bien pueden ser variadas por el Congreso, se requiere una motivación de la misma intensidad.

De lo anterior, se advierte que el Congreso se apartó de la iniciativa, con base en motivaciones que no resultan objetivas y razonables, toda vez que se limita a decir que realiza los cambios por la protección de los intereses de los habitantes del Municipio actor; a la notoria desproporción, incrementos y decrementos de los valores no justificados en dicha iniciativa, con la finalidad de atraer y optimizar la recaudación municipal, y apoyar la economía familiar local, sin responder a los argumentos técnicos que dio el Municipio para sustentar su propuesta ante el Legislativo Local.

Adicionalmente, tampoco, se ofrecen razones de carácter técnico ni se contiene un parámetro objetivo de razonabilidad, con base en las cuales

sea posible concluir que, los valores unitarios de suelo aprobados por el Congreso Local que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, garantizando su apego a los principios de proporcionalidad y equidad. Sirve de apoyo la tesis P./J. 123/2004,[27] de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES."

En este sentido, resulta innecesario cuantificar la medida exacta en que los cambios incorporados por el Congreso de Quintana Roo, infringen un perjuicio económico o financiero a la hacienda municipal de Benito Juárez,[28] pues la norma es inconstitucional, en la medida en que la legislatura demandada no sustenta los cambios efectuados en razón objetiva alguna, siendo un estándar de exigencia que debe ser superado con independencia de la dimensión aparente de los cambios efectuados, puesto que las garantías implícitas en el proceso de colaboración legislativa exigido por las garantías institucionales contenidas en el artículo 115, fracción IV, constitucional dan relevancia a los elementos que demuestran que la norma es producto de un proceso de interacción institucional sustantivo, no al contenido específico de dicha norma.

En consecuencia, toda vez que la modificación realizada por el Congreso respecto de la propuesta del Municipio es integral, en tanto que no sólo

---

[27] "PREDIAL MUNICIPAL. LA REGULACIÓN DE LA MECÁNICA PARA EL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO DEBE TOMAR EN CUENTA EN LO FUNDAMENTAL, EL VALOR DE LOS INMUEBLES.—Del párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, se advierte que el impuesto predial es concebido constitucionalmente como un impuesto de naturaleza real cuya base de cálculo debe ser el valor unitario de los predios y de las construcciones. Ahora bien, el citado artículo transitorio dispone que el predial se configura como un tributo en el que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se proyectan fundamentalmente sobre el proceso de determinación de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, los cuales deben ser equiparables a los valores de mercado y a las tasas aplicables para dicho cobro; de ahí que dicho proceso de determinación y adecuación de los valores unitarios y de las tasas aplicables deban realizarlo las Legislaturas de los Estados en coordinación con los Municipios, lo cual es congruente con la reserva constitucional a las haciendas municipales de los recursos derivados de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de aquellas que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XX, diciembre de 2004, tesis P./J. 123/2004, página 1125).

[28] De conformidad con lo señalado en la controversia constitucional 15/2006.

modificó en su mayoría los valores propuestos, sino que también las fórmulas con base en las cuales se calcularía el impuesto, debe declararse la invalidez total del Decreto 363 impugnado.

Derivado de la anterior conclusión, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de invalidez, toda vez que a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales conclusiones. Es aplicable la tesis P./J. 100/99[29] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—Los efectos de la declaración de invalidez del Decreto 363 impugnado, no son retroactivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General.

Por ello, la presente declaración de invalidez, y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aún en la fecha de publicación de la presente sentencia. En similares términos resolvió este Pleno en las controversias 14/2004 y 1/2011.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero,[30] de la ley reglamentaria de la materia, la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen por oficio los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 363, por el que se aprueban las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que ser-

---

[29] "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 705).

[30] "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

virán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal dos mil once, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis de noviembre de dos mil diez, la que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, previo aviso a la presidencia.

PROCESOS ELECTORALES LOCALES. LOS ARTÍCULOS 80, PÁRRAFO 5 Y 93, INCISO L), DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA, AL PREVER QUE PARA CONVENIR CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL LA ORGANIZACIÓN DE AQUÉLLOS, ES NECESARIO EL ACUERDO DE UNA MAYORÍA CALIFICADA DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL, NO TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 41, BASE V, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El procedimiento legislativo del que derivó la adición al artículo 41 y la reforma a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, tuvo como propósito otorgar al Instituto Federal Electoral la facultad de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales locales, con la finalidad de que, mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana de aquel Instituto, se obtuviera una mayor confianza y credibilidad ciudadana en esos procesos comicia-

les, así como un ahorro en el uso de recursos públicos. En este sentido, los artículos 80, párrafo 5 y 93, inciso l), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al prever que, para convenir con el Instituto Federal Electoral la organización de los procesos electorales locales, es necesario el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, no vulneran los artículos 41, base V, párrafo último y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén que las Constituciones y leyes estatales en materia electoral garanticen que la autoridad administrativa electoral celebre convenios con el Instituto Federal Electoral, para que lleve a cabo los procesos electorales locales, sujetando dicha facultad a los términos que disponga la ley, sin establecer lineamiento o base alguna para tal efecto, dejando, por tanto, a la autoridad legislativa local la regulación de la forma en que el Instituto Estatal Electoral celebrará el referido convenio.

P./J. 110/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009.—Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.—29 de septiembre de 2009.—Unanimidad de nueve votos.—Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 110/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 58/2009 y su acumulada 59/2009, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 770.

RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL FACULTAR AL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DEL INSTITUTO RELATIVO PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN INMEDIATA DE LOS MENSAJES EN ESOS MEDIOS COMO SANCIÓN, INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA EN ESA MATERIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PREVISTA EN EL APARTADO D DE LA BASE III DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL (Fojas 18 a 22 de la sentencia. Razones aprobadas por mayoría de nueve votos. El señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votó en contra. No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2011. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 24 DE NOVIEMBRE DE 2011. MAYORÍA DE NUEVE VOTOS. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil once.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, norma impugnada y señalamiento de autoridades.** Por escrito presentado el trece de octubre de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de procuradora general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez del artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, emitido y promulgado, respectivamente, por el Congreso y el gobernador del Estado de Morelos, y publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil once.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estima violados son los artículos 16, primer párrafo, 41, base III, apartado D y 133.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En contra del artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, formuló los siguientes argumentos:

1. En su **primer concepto de invalidez** plantea una violación al artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su juicio, la facultad que la norma impugnada atribuyó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Morelos para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión como sanción por el incumplimiento del mismo ordenamiento electoral –expresiones verbales escritas (sic) contrarias a la moral y a las buenas costumbres, o que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos, o que tiendan a incitar la violencia y el desorden–, invade la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Instituto Federal Electoral.

Lo anterior, porque en materia electoral, específicamente en lo concerniente a la radio y la televisión las entidades federativas no pueden reglamentar las conductas que serán consideradas infracciones, ni disponer las sanciones que deban imponerse por su comisión, por ser facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral.

Esto, de conformidad con las tesis jurisprudenciales 100/2008 y 46/2010 del Tribunal Pleno, de rubros siguientes:

• "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES."[1]

• "RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 203, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, AL FACULTAR AL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE MENSAJES INVADE FACULTADES EXCLUSIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y, POR TANTO, VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[2]

---

[1] **Tesis P./J. 100/2008.** "La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación."

[2] **Tesis P./J. 46/2010.** "El citado precepto, al facultar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión cuando denigren a las instituciones y a los partidos políticos o calumnien a las personas, invade facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral y, por tanto, vulnera el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual es competencia exclusiva del indicado Instituto Federal sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión –tanto en el ámbito federal como en el local–, e incluso

En este sentido, reproduce las consideraciones formuladas por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009 –la cual dio lugar a la última de las tesis señaladas–, respecto del artículo 41 de la Constitución General de la República, en relación con el artículo 116, fracción IV, incisos i) y n).

2. En su **segundo concepto de invalidez** plantea una violación a los artículos 16, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su concepto, el Congreso del Estado de Morelos excedió su marco competencial al legislar normas contradictorias con el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General de la República. En este sentido, afirma que el Congreso Local se arroga facultades ajenas a su función constitucional, contraviniendo el principio de legalidad consagrado en el primer párrafo del artículo 16.

Lo anterior, de conformidad con el criterio del Tribunal Pleno visible en las tesis de la Séptima Época, de igual rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."[3]

---

ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución General de la República y de la ley."

[3] Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 157-162, Primera Parte, página ciento cincuenta. "En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica."
Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 38, Primera Parte, página veintisiete. "Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de "legalidad", debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de 'fundamentación y motivación' se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica."

Finalmente, por los mismos motivos expuestos, plantea una violación al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 constitucional.

CUARTO.—**Registro y admisión del expediente.** Por auto de diecisiete de octubre de dos mil once, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad, la cual quedó registrada bajo el número 28/2011, y por razón de turno se designó como instructora a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Por auto de la misma fecha, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada, para efectos de que rindieran sus informes en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; solicitó al Instituto Estatal Electoral de Morelos informara de la fecha en que dará inicio el próximo proceso electoral a verificarse en la entidad; de igual forma, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresara por escrito su opinión en relación al presente asunto.

QUINTO.—**Informe del Instituto Estatal Electoral de Morelos.** Mediante oficio IEE/PRES/049/2011, el Instituto Estatal Electoral hizo del conocimiento de esta Suprema Corte que el proceso electoral para elegir gobernador, miembros de los Ayuntamientos y diputados al Congreso Local, **iniciará el domingo primero de enero del dos mil doce**, con la sesión que para ese efecto celebre el Consejo Estatal Electoral, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

SEXTO.—**Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** En su escrito, la Sala Superior de dicho Tribunal coincide con la procuradora general de la República en que es inconstitucional el artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, en la medida que faculta al Consejo General del Instituto Electoral Local para que ordene la suspensión de los mensajes en radio y televisión como sanción por el incumplimiento del mismo ordenamiento, toda vez que sólo el Instituto Federal Electoral está facultado constitucionalmente para establecer infracciones, procedimiento de aplicación y las sanciones conducentes en materia de comunicación electoral, de conformidad con los artículos 41, base III, apartado D y 116, fracción IV, incisos i) y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al igual que la procuradora, sustenta su opinión en las mismas consideraciones formuladas por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009.

También cita al efecto la tesis jurisprudencial 100/2008, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES."

SÉPTIMO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos reconoce haber llevado a cabo la promulgación y publicación de la norma impugnada con fundamento en el artículo 70, fracciones XVI y XVII, de la Constitución Política Local, precisando que tales actos no fueron motivo de impugnación por vicios propios, por lo cual, asevera, deberá decretarse que no violó las disposiciones constitucionales.

En este sentido, afirma que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos únicamente se encuentra llamado a la presente acción de inconstitucionalidad para cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado la norma impugnada, para la adecuada tramitación y resolución de la acción en que se actúa.

Al efecto, cita la tesis aislada XV/2007 del Tribunal Pleno, del rubro siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."[4]

[4] **Tesis P. XV/2007.** "De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurran ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios."

OCTAVO.—**Informe de la autoridad emisora.** Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Morelos reconoce que "*es competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, como autoridad única en materia de radio y televisión … imponer las infracciones por la propaganda política o electoral que difundan los partidos que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, que resulten violatorias de la Constitución o la ley, en el entendido que dicha prohibición se actualiza únicamente respecto a la propaganda electoral o los mensajes que son transmitidos en radio y televisión, pero no en cuanto a la propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato, tales como publicaciones, imágenes, escritos, Internet, etcétera, respecto de los cuales el Instituto Estatal Electoral es la autoridad competente para sancionar las infracciones que se lleguen a presentar, a través de los procedimientos respectivos.*"

También cita la tesis jurisprudencial 46/2010, de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 203, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, AL FACULTAR AL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE MENSAJES INVADE FACULTADES EXCLUSIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y, POR TANTO, VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

NOVENO.—**Alegatos.** La procuradora general de la República afirma que en los argumentos de las autoridades demandadas no hay elementos que varíen la opinión que formuló en su demanda, por el contrario, afirma que la autoridad emisora admite expresamente que "es competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, como autoridad única en materia de radio y televisión … imponer las infracciones por la propaganda política o electoral que difundan los partidos que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, que resulten violatorias de la Constitución Federal", lo que en su opinión corrobora su inconstitucionalidad.

En cuanto a la objeción del Poder Legislativo, en la que señala que la prohibición del artículo 41 constitucional se actualiza únicamente en cuanto a la propaganda electoral o los mensajes que son transmitidos en radio y televisión, y no en relación con la propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato, lo califica como infundado, en atención a que el precepto impugnado es claro en facultar al Consejo del Instituto Estatal Electoral para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en el propio

código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a dicha norma.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El 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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[6] toda vez que se plantea la posible contradicción entre un precepto del Código Electoral del Estado de Morelos y la Constitución General de la República.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la acción de inconstitucionalidad.** De conformidad con 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,[7] el plazo para presentar la acción es de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente de la publicación de la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

---

[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:
"…
"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

[6] "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."

[7] "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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

En el caso, la reforma combatida al artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, se contiene en el Decreto 1254, que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el martes trece de septiembre de dos mil once.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del miércoles catorce de septiembre al jueves trece de octubre del mismo año.

En este orden, si el escrito correspondiente se presentó el último día del plazo correspondiente, es inconcuso que su presentación se realizó en forma oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad.

Suscribe el escrito inicial Marisela Morales Ibáñez, con el carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del presidente de la República (foja veintiséis de autos).

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[8] el procurador general de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.

En el caso, como dicha funcionaria ejercita la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo, por tratarse de una norma estatal, ello de conformidad con la tesis

---

[8] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"...
"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

jurisprudencial 98/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."[9]

CUARTO.—**Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

En su primer concepto de invalidez, la procuradora general de la República impugna la fracción IV del artículo 69 del Código Electoral del Estado de Morelos, porque considera que la facultad que le confiere al Instituto Estatal Electoral de Morelos en su segundo párrafo –para suspender los mensajes en radio o televisión– invade las facultades que el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere en exclusiva al Instituto Federal Electoral, en concreto, para reglamentar las conductas que serán consideradas infracciones en materia de radio y televisión, y para establecer las sanciones que deban imponerse por su comisión.

A efecto de analizar el anterior argumento de invalidez es necesario reproducir el contenido de los artículos 41, base III, apartado D y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son del siguiente tenor:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

---

[9] **Tesis P./J. 98/2001.** "El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"…

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

"Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"…

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"…

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

"…

"Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley."

"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. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"...

"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."

Como se ve, el actual diseño constitucional confiere a los partidos políticos el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, erigiendo al Instituto Federal Electoral como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado tanto a sus propios fines como al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo a la propia Constitución y a lo que establezcan las leyes. Bajo este carácter de autoridad única en la materia (radio y televisión), el propio texto fundamental confiere a la citada autoridad administrativa electoral, la facultad de sancionar las infracciones que se susciten sobre ese particular mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, contenido en la tesis de jurisprudencia número tesis P./J. 100/2008, de rubro y contenido siguientes:

"INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES.—La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser inves-

tidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación."

Asimismo, la Norma Fundamental prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, tratándose de procesos electorales que tengan verificativo en las entidades federativas, garantizarán, entre otras cosas, que 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.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009, estableció los alcances de la base III del artículo 41 de la Constitución General de la República, en relación a su artículo 116, fracción IV, inciso i).

En dicho precedente se establecieron una serie de lineamientos que rigen la actuación y atribuciones del Instituto Federal Electoral, como autoridad única y exclusiva a nivel nacional en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en materia de radio y televisión. Las consideraciones que sustentaron ese precedente son las siguientes:

"1. Erige al Instituto Federal Electoral como autoridad única y exclusiva a nivel nacional, para la administración de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura tanto nacional como en las entidades federativas, para el efecto de brindar a los partidos políticos el acceso permanente a dichos medios y durante ese tiempo, ya sea en periodo de proceso electoral o fuera de él.

"2. Prohíbe a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas y autoriza la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la

conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

"3. En su apartado 'D' establece las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose –dentro de la mencionada atribución constitucional conferida al Instituto Federal Electoral, de ser el encargado de administrar los tiempos en radio y televisión que a nivel nacional corresponden al Estado– al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

"4. La función de las Legislaturas Estatales en materia de radio y televisión está limitada constitucionalmente a emitir disposiciones que permitan la operatividad del sistema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos, de ahí que las Legislaturas Locales no pueden establecer previsión alguna en sus leyes que altere, modifique, suspenda o limite las atribuciones que constitucionalmente le fueron otorgadas al Instituto Federal Electoral."

De dicho precedente derivó la tesis jurisprudencial 46/2010 del Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto señalan:

"RADIO Y TELEVISIÓN. EL ARTÍCULO 203, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, AL FACULTAR AL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE MENSAJES INVADE FACULTADES EXCLUSIVAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y, POR TANTO, VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto, al facultar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión cuando denigren a las instituciones y a los partidos políticos o calumnien a las personas, invade facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral y, por tanto, vulnera el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual es competencia exclusiva del indicado Instituto Federal sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión –tanto en el ámbito federal como en el local–, e incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución General de la República y de la ley."

Ahora, el artículo 69 del Código Electoral del Estado de Morelos prevé la regulación de los actos de propaganda electoral que los partidos políticos

podrán llevar a cabo durante sus precampañas y campañas político-electorales, donde se resalta la fracción IV, segundo párrafo, que es la porción normativa cuya invalidez se demanda en este medio de control constitucional:

"Artículo 69. Los partidos políticos durante sus precampañas y campañas político-electorales, podrán realizar actos de propaganda electoral sobre las siguientes bases:

"...

"IV. Se prohíben las expresiones verbales escritas contrarias a la moral y a las buenas costumbres, o que injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden;

"El Consejo Estatal Electoral del instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma."

Como se aprecia el artículo anterior prevé los lineamientos a que deberán ceñirse los partidos políticos para realizar propaganda en sus precampañas y campañas político-electorales en el Estado de Morelos; y, en el párrafo segundo de la fracción impugnada se faculta al Consejo del Instituto Estatal Electoral **para ordenar, como sanción la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios la propia norma**, que de acuerdo con su primer párrafo, debe llevarse a cabo cuando las expresiones contenidas en los mismos, sean verbales o escritas, sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres, o injurien a las autoridades, a los demás partidos políticos, o tiendan a incitar a la violencia y al desorden. Para estos efectos, será necesario agotar los procedimientos establecidos en el mismo código electoral.

En este orden, al ser notorio y manifiesto que el artículo impugnado faculta expresamente a la autoridad administrativa electoral en el Estado de Morelos a decretar como sanción la suspensión de mensajes que ya se encuentren transmitiéndose a través de la radio y la televisión en la entidad, es que el precepto impugnado invade la competencia constitucional del Instituto Federal Electoral para sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión en el ámbito local, consagrada en el apartado D de la base III del artículo 41 constitucional; conforme al cual es competencia exclusiva del indicado Instituto Federal sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión –tanto en el ámbito federal como en el local–, e incluso ordenar la

cancelación inmediata de las transmisiones en dichos medios que resulten violatorias de la Constitución General de la República y de la ley, conforme ha quedado precisado por este Tribunal Pleno en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009.

Corrobora lo anterior, incluso, lo manifestado por la propia autoridad emisora de la norma impugnada al rendir su informe en este asunto, donde reconoce expresamente que es competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral sancionar las infracciones cometidas en materia de radio y televisión en el ámbito local.

De igual forma, debe precisarse que la declaración de invalidez del precepto impugnado deriva de la atribución que le confiere a la autoridad administrativa electoral del Estado de Morelos –ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a la propia norma–, la cual, conforme a la Constitución Federal, se encuentra reservada en forma exclusiva al Instituto Federal Electoral; sin embargo, esto no incide en forma alguna sobre las atribuciones que se le puedan brindar para sancionar actos de propaganda electoral que realicen los partidos políticos durante sus precampañas y campañas político-electorales en otro tipo de formato diverso a la radio y la televisión, puesto que en el mismo precedente –acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009– se reconoció que los institutos electorales locales sí pueden tener competencia para sancionar las infracciones que se lleguen a cometer en estos casos.

La parte conducente de la ejecutoria de mérito establece:

"… la invasión a las facultades del Instituto Federal Electoral se actualiza únicamente en cuanto a la propaganda electoral o los mensajes que son transmitidos en radio y televisión; sin embargo, no debe perderse de vista que tratándose de propaganda electoral o mensajes en otro tipo de formato –tales como publicaciones, imágenes, escritos, Internet, etcétera–, el Instituto Electoral Local será la autoridad competente para sancionar las infracciones que se lleguen a presentar –una vez agotados los procedimientos conducentes–, dado que ello no es facultad del Instituto Federal Electoral.

"En efecto, tratándose de otro tipo de formato de mensajes y propaganda electoral, el Instituto Electoral Local será la autoridad competente para sancionar las infracciones conducentes siempre siguiendo los procedimientos previstos para ello –los que no se analizan aquí ya que ello no es materia de impugnación–. Esto se corrobora con diversas disposiciones previstas en el propio Código Electoral Local, tales como el artículo 287, fracción IX, que

pertenece al libro cuarto, denominado 'De los regímenes sancionador electoral, disciplinario interno y del Ministerio Público', título primero 'De las faltas electorales y su sanción', que prevé que constituyen infracciones de los partidos políticos al código, la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas."

En este orden, al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez planteado por la procuradora general de la República, resulta innecesario ocuparse del concepto de invalidez restante.

Al efecto, cobra aplicación la tesis jurisprudencial 37/2004 del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"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."

Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 69 del Código Electoral del Estado de Morelos.

QUINTO.—**Efectos.** 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 los puntos resolutivos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos; asimismo, también deberán remitirse los puntos resolutivos al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Estatal Electoral de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 69, fracción IV, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de Morelos, publicado el trece de septiembre de dos mil once, en el Periódico Oficial de la entidad.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; remítase testimonio de esta resolución al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Electoral, ambos del Estado de Morelos 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 mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. El señor Ministro Ortiz Mayagoitia votó en contra.

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

No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano previo aviso a la presidencia.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 100/2008, P./J. 46/2010, P. XV/2007, P./J. 98/2001 y P./J. 37/2004, citadas en esta ejecutoria aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVIII, septiembre de 2008, página 593, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1601, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823 y Tomo XIX, junio de 2004, página 863, respectivamente.

RECUENTO TOTAL DE VOTOS. LOS INCISOS F) Y G) DE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 244 DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EXCEDEN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA CONFIERE EN ESE ASPECTO A LA LEGISLATURA LOCAL, AL ESTABLECER QUE ESE PROCEDIMIENTO EN SEDE JURISDICCIONAL SE REALICE CONFORME A CIERTAS CONDICIONES.—El artículo 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. En ese sentido, los incisos f) y g) de la fracción X del artículo 244 del Código 307 Electoral del Estado de Veracruz exceden el contenido de la facultad legislativa derivada de ese pre-

cepto constitucional, al establecer condiciones en el orden jurídico federal relacionadas con el recuento de votos en sede jurisdiccional. En efecto, conforme al inciso f) se imponen reglas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se excede la atribución mencionada en el inciso l) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, precepto que si bien obliga a las Legislaturas de los Estados a instituir reglas para el recuento de votos parciales y totales en sede administrativa y jurisdiccional, no autoriza hacerlas extensivas al tribunal mencionado, el cual se rige por sus propias normas. Por otro lado, el inciso g) incide en una diversa limitación de las facultades del Tribunal Electoral, tanto local como federal, porque prohíbe a uno y otro órgano jurisdiccional realizar un recuento de los votos respecto de las casillas que ya hayan sido objeto de él en los consejos respectivos, con lo que se coarta la atribución constitucional de ordenar un recuento total de la votación en sede jurisdiccional, el cual debe comprender aun los sufragios relativos a las casillas que ya hayan sido objeto de un segundo conteo en sede administrativa, pues la Constitución General no prevé restricción de alguna índole para tales tribunales, sino que en todo momento les faculta para volver a ordenar que se constate el número de sufragios que arrojó la votación para cada candidato o partido. Además, el inciso g) señalado no garantiza la posibilidad de realizar recuentos totales de votos en sede jurisdiccional, pues prevé que en ningún caso podrá solicitarse a la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado o, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que realice el recuento de los votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos, lo que significa que el mencionado inciso g) además de no desarrollar las reglas para el recuento de votos en sede jurisdiccional, como lo dispone la Norma Fundamental, reduce la atribución constitucional para ordenar un recuento de votos en forma total, pues no obstante que la acepción gramatical del vocablo total significa "general, universal y que lo comprende todo en su especie", la norma en cuestión sólo facultó al Tribunal Electoral Local para hacer uso de esa atribución respecto de las casillas que no hayan sido objeto de dicho procedimiento en los consejos respectivos, condición que impide que el recuento comprenda a la generalidad de los votos.

P./J. 104/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Mayoría de ocho votos; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 104/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

REGISTRO DE CANDIDATURAS DE DIPUTADOS LOCALES Y EDILES DE LOS AYUNTAMIENTOS. EL ARTÍCULO 183, FRACCIÓN XI, INCISO F), DEL CÓDIGO NÚMERO 307 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, AL ESTABLECER QUE A LAS SOLICITUDES RELATIVAS DEBERÁ ACOMPAÑARSE LA CONSTANCIA DE RESIDENCIA RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 35 CONSTITUCIONAL.—El citado precepto, al prever que a las solicitudes de registro de candidatos a diputados locales y ediles de los Ayuntamientos deberá acompañarse la constancia de residencia expedida por autoridad competente, no contraviene el artículo 35 de la Constitución Federal. Ello es así, ya que el mencionado requisito es una condición formal que facilita la tramitación de las solicitudes de registro de aquellos candidatos, toda vez que la legislación electoral local únicamente ordena exhibir la constancia de residencia en caso de discordancia entre el domicilio registrado en la credencial para votar del candidato y el que se manifieste en la postulación correspondiente, por lo que no se trata propiamente de una norma que obstaculice desmedida e injustificadamente el derecho a ser votado, además de que ese requisito cumple con el diverso objetivo de la norma en el sentido de otorgar certeza respecto de los datos personales mínimos que deben acreditar los candidatos cuya voluntad es participar en la contienda electoral.

P./J. 96/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009.—Convergencia, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.—24 de septiembre de 2009.—Unanimidad de diez votos.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 96/2011 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 7/2009, 8/2009 y 9/2009 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 1518.

SECCIÓN SEGUNDA

EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 75, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA QUE ESTABLECE QUE EL PORCENTAJE DE ACCESO A ESE TIEMPO DE LAS COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS DURANTE LA PRECAMPAÑA, CAMPAÑA Y JORNADA ELECTORAL SERÁ EL MISMO QUE CORRESPONDE A LOS DEMÁS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONTIENDA Y NO LA SUMA DE LOS TIEMPOS QUE CORRESPONDERÍAN A LOS PARTIDOS COALIGADOS, CONSTITUYE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE SALVAGUARDA LA EQUIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL.—El citado precepto, al establecer que las coaliciones de partidos políticos –durante la precampaña, campaña y la jornada electoral– tendrán como prerrogativa el mismo tiempo en radio y televisión que corresponde a los demás partidos políticos en la contienda, y no la suma de los tiempos que corresponderían a los partidos coaligados, constituye una medida legislativa válida dentro del Estado constitucional. Lo anterior es así ya que, en primer término, tiene como finalidad legítima salvaguardar el principio constitucional de equidad que debe regir en materia electoral; en segundo, tiende a fomentar que la coalición que participa como unidad dentro del proceso electoral no se encuentre en una posición de ventaja publicitaria sobre los demás partidos contendientes que han decidido abstenerse de conformar coaliciones (adecuación de la medida legislativa); y, en tercer término, sólo supone una restricción razonablemente delimitada del tiempo en radio y televisión de los partidos políticos coaligados durante la precampaña, campaña y jornada electoral, sin tener el alcance de sustraer en su perjuicio el tiempo que les corresponde en los medios de comunicación social fuera de la etapa propiamente electoral para la que, en estricto sentido, fue conformada la coalición (proporcionalidad de la medida legislativa).

P. LXXII/2011 (9a.)

Acción de inconstitucionalidad 125/2008.—Partido de la Revolución Democrática.—17 de septiembre de 2009.—Mayoría de siete votos.—Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.—Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.—Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.—Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXII/2011 (9a.), la tesis aislada que antecede.—México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil once.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 125/2008, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 691.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA POR NO HABER ALCANZADO LA VOTACIÓN CALIFICADA (Foja 34 de la sentencia. Siete votos a favor de la propuesta de invalidez. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2009. PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 28 DE SEPTIEMBRE DE 2011. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: ILEANA MORENO RAMÍREZ Y JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de septiembre de dos mil once.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio presentado el veintiséis de enero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Javier Sánchez Corona, en su carácter de procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad[1] en la que solicitó la invalidez del artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política

[1] El escrito de demanda obra a fojas 1 a 52 de autos.

del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante decreto 175, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiséis de diciembre de dos mil ocho. La porción normativa impugnada establece:

"El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta Norma Fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida."

SEGUNDO.—El promovente de esta acción estima que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 14, 16, 20, 22, 24 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil nueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 11/2009 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto dictado el veintinueve del mismo mes y año, el Ministro instructor admitió la presente acción y requirió al Congreso y al gobernador de Baja California –el primero en su carácter de emisor y el segundo de promulgador de la norma impugnada– para que rindieran sus respectivos informes. También se requirió a los Municipios del Estado de Baja California para que rindieran informe, en virtud de que los Ayuntamientos participan como parte del Poder Revisor en la aprobación de las reformas o adiciones de la Constitución Local.

En ese mismo proveído se dio vista al procurador general de la República, para que formulara el pedimento que le corresponde.

CUARTO.—Mediante auto de cuatro de marzo de dos mil nueve, el Ministro instructor tuvo al gobernador del Estado de Baja California rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa;[2] mientras que

[2] El informe obra en las fojas 467 a 632 de autos.

en proveído emitido el seis de marzo del mismo año tuvo a los diputados presidente y secretario de la mesa directiva de la XIX Legislatura del Estado de Baja California rindiendo el informe solicitado al Poder Legislativo.[3]

Asimismo, mediante autos de once y veintitrés de marzo se tuvo a los Municipios de Ensenada y Mexicali, respectivamente, rindiendo su informe,[4] por conducto del síndico procurador correspondiente.

Por otro lado, el secretario de la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos certificó, mediante razón levantada el diecinueve de febrero de dos mil nueve, que el plazo concedido al Municipio de Tecate para rendir su informe transcurría del diez de febrero al dos de marzo de dos mil nueve, para los Municipios de Tijuana y Playa de Rosarito del once de febrero al trece de marzo, mientras que para los Municipios de Ensenada y Mexicali del doce de febrero al cuatro de marzo de dos mil nueve.

En esta tesitura, se advierte que transcurrió el plazo para que los Municipios de Tijuana, Playa de Rosarito y Tecate presentaran su informe, sin que lo hubieran hecho.

En otro orden de ideas, en el proveído dictado el diecinueve de octubre de dos mil nueve se ordenó poner los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos.

QUINTO.—El cinco de noviembre de dos mil nueve, el Ministro instructor tuvo al procurador general de la República formulando el pedimento correspondiente, donde expresó que, a su parecer, se debe declarar que la acción de inconstitucional es procedente, que el Poder Reformador de Baja California no incurrió en violaciones al proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 7 de la Constitución Estatal y que los conceptos de invalidez son infundados.[5]

SEXTO.—Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción mediante auto de cinco de noviembre de dos mil nueve y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

---

[3] El informe obra en las fojas 639 a 690 de autos.
[4] Los informes se pueden consultar en las fojas 911 a 912 y 931 a 1052 de autos, respectivamente.
[5] El pedimento obra en las fojas 1244 a 1343 de autos.

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 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 relación con el punto tercero, fracción II, del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con el artículo 7o., fracción I, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto es así, debido a que la parte accionante propone la posible contradicción entre el primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (de acuerdo con la reforma contenida en el decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil ocho) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la demanda.** En primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Ahora bien, en la demanda se impugnó el artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Esas normas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiséis de diciembre de dos mil ocho. De esta manera, el plazo de treinta días para ejercer esta vía inició el veintisiete de diciembre de dos mil ocho y concluyó el veinticinco de enero de dos mil nueve, de conformidad con el artículo citado.

El mencionado artículo 60 de la ley de la materia establece que si el último día del plazo es inhábil, entonces, la demanda se podrá presentar el

[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 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."

primer día hábil siguiente. En la especie, el último día del plazo fue inhábil, en términos de lo establecido en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[7] aplicable según lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[8] en atención a que el veinticinco de enero de dos mil nueve fue domingo.

Por lo tanto, la demanda podía ser presentada, inclusive, el lunes veintiséis de enero de dos mil nueve, para que su presentación se estimara oportuna. Toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisamente ese día,[9] es evidente que se presentó en tiempo.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, 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:

"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:

"...

---

[7] "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

[8] "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

[9] Según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja 52 de autos.

"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. ..."

De acuerdo con este precepto, los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados pueden combatir leyes expedidas por las Legislaturas Locales y, según la jurisprudencia P./J. 16/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.",[10] el Texto Constitucional se debe entender en el sentido de que, a través de la acción de inconstitucionalidad, se pueden impugnar preceptos de Constituciones Locales, al tratarse de normas de carácter general. Es decir, los organismos estatales encargados de la defensa de derechos humanos pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando consideren que alguna norma local (de rango constitucional estatal o secundaria) vulnera un derecho humano

[10] Esa tesis dice: "De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisible, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones 'en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'. Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 447.

consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Ahora bien, el Pleno de este Alto Tribunal, en tres ocasiones, se ha pronunciado ya respecto de los requisitos necesarios para que el organismo defensor de derechos humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad. Tanto en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007[11] como en las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009,[12] se resolvió que basta con que el órgano protector de derechos humanos aduzca en su demanda una violación a los derechos humanos, para considerarlo como legitimado para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación no es necesario que se realice un análisis preliminar de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no a derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

En la especie, como se advierte a partir de una revisión del escrito de demanda, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California efectivamente formuló conceptos de invalidez donde sostuvo que el artículo 7 de la Constitución de esa entidad federativa viola los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 14, 16, 20, 22, 24 y 133 de la

---

[11] En esas acciones de inconstitucionalidad se afirmó: "De esta manera, es claro que cualquiera de las partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad, respecto de la ley, norma o tratado en torno de la cual tenga tal facultad, estará en aptitud de cuestionar su apego a la Ley Fundamental en cualquiera de sus partes, es decir, la contravención de ésta a cualquiera de sus disposiciones, ya sea que pertenezca a su parte orgánica o bien de alguno de los derechos fundamentales establecidos en su parte dogmática, sin ser necesario que en el análisis de la legitimación activa que realiza este Alto Tribunal se defina si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos trasciende o se refiere a un derecho fundamental, pues esas situaciones no son propias del pronunciamiento sobre la legitimación activa, pues debe bastar con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la Norma Fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g).
"...
"Por último, una vez más se precisa que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por parte de las normas cuya validez se controvierte constituye una cuestión que atañe al fondo del asunto y que será analizado con posterioridad al estudiarse los conceptos de invalidez planteados, pues en este apartado solamente se resuelve sobre la legitimación activa del órgano promovente de la acción de inconstitucionalidad, es decir, solamente se determina la posibilidad de ejercicio de la acción –en sentido procesal– y no el interés jurídico con el que cuenta o no la comisión accionante."

[12] Estos asuntos se resolvieron, respectivamente, en las sesiones celebradas el cuatro y el nueve de marzo de dos mil diez.

Constitución Federal. Entre otras cuestiones, se aduce que se violan derechos fundamentales, porque la reforma combatida obliga al legislador secundario a sancionar penalmente la conducta de aborto, reconoce indebidamente como persona al concebido y no nacido, restringe inadecuadamente los derechos de las mujeres y no está debidamente fundada y motivada.

Además, la procuraduría compareció por conducto del funcionario público legitimado para ello, pues la acción de inconstitucionalidad fue presentada por Francisco Javier Sánchez Corona, entonces procurador del mencionado órgano. Ese carácter se acreditó con una copia certificada del nombramiento[13] conferido por la Décima Octava Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 9 de la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de la misma entidad federativa. Cabe destacar que, conforme al artículo 17 de la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California,[14] el procurador no está sujeto a mandato imperativo alguno y desempeña sus funciones con autonomía. De igual forma, su representación legal se presume en términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.[15]

De lo anterior se concluye que, en el caso, están satisfechos los requisitos a que alude el precepto constitucional y los artículos de la ley reglamentaria invocados, porque la demanda se intenta en contra de una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, por parte de un organismo público de esa entidad que está facultado por la Constitución Federal para presentar acciones de inconstitucionalidad, y el funcionario que comparece cuenta con la representación legal de ese organismo. Entonces, el procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California cuenta con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

---

[13] Foja 54 de los autos de la acción de inconstitucionalidad.

[14] "Artículo 17. El procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California no estará sujeto a mandato imperativo alguno. Desempeñará sus funciones con autonomía, sin más restricciones que las que señalan las Constituciones Federal y Local y las leyes que de ellas emanen.

[15] "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** A continuación, es necesario estudiar las causas de improcedencia, sea que las planteen las partes o se adviertan de manera oficiosa, al ser una cuestión de estudio preferente.

En la especie, el Congreso del Estado de Baja California planteó una causa de improcedencia, pues afirmó que el primer concepto de invalidez formulado no puede considerarse como tal, toda vez que en éste se hace una transcripción del precepto impugnado, sin que se realice manifestación alguna por la cual se estima inválida la norma, por lo cual resulta improcedente esta acción de inconstitucionalidad.[16]

Debe desestimarse esta causa de improcedencia, ya que, como se desprende del escrito de demanda, la parte accionante sí formuló argumentos por los cuales expuso los motivos que la llevan a considerar que los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, de manera enunciativa, se puede decir que el promovente formuló conceptos de impugnación mediante los cuales adujo violaciones al proceso legislativo de reforma constitucional, señaló que hay una invasión de esferas de competencias, consideró que las normas combatidas prohíben al legislador secundario regular ciertas hipótesis (como el aborto no punible), manifestó que el acto de autoridad legislativa que dio lugar al precepto combatido está indebidamente fundado y motivado, concluyó que la reforma constitucional reconoce indebidamente el carácter de persona o individuo al concebido no nacido y precisó que ésta restringe indebidamente los derechos fundamentales de las mujeres. Por estos motivos, no se puede afirmar, como lo hace el Congreso del Estado de Baja California, que el promovente no planteó conceptos de invalidez.

En apoyo de esta conclusión, cabe señalar que el Tribunal Pleno, al emitir la jurisprudencia P./J. 93/2000, sostuvo que para abordar el estudio de los conceptos de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad, basta con expresar claramente la contravención de la norma que se impugna con cualquier precepto constitucional, como aconteció en la especie.[17]

---

[16] Foja 641 de autos.

[17] Ese criterio es del siguiente tenor: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no

En vista de que se debe desestimar esta causa de improcedencia, y considerando que este Tribunal Pleno no advierte que se actualice alguna otra, en ejercicio de la atribución oficiosa prevista en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe abordar el estudio del fondo de las cuestiones planteadas en la demanda.

QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente, en síntesis, considera que es inconstitucional la protección incondicionada y absoluta que el precepto combatido otorga al concebido no nacido, por los siguientes motivos:

Violación a la esfera de competencias de la Federación

En primer lugar, el promovente sostiene que la norma combatida invade la esfera de competencias de la Federación. Es decir, las entidades federativas tienen facultades para legislar en materia penal, lo cual incluye el aborto. Sin embargo, aunque tienen atribuciones concurrentes con la Federación para emitir leyes en materia de salud, compete a ésta, de manera exclusiva, la regulación del control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes, células y cadáveres de seres humanos. De esta manera, la legislación de la fecundación *in vitro* o de su restricción escapa a la competencia de las entidades federativas.

La reforma impugnada condiciona indebidamente el contenido de las normas secundarias

Por otro lado, el accionante hace notar que se modificó una norma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. En este sentido, cualquier disposición contenida en ese ordenamiento será jerárquicamente superior a las normas secundarias. Consecuentemente, las leyes ordinarias deben ajustarse a la Constitución Local, en atención al principio de supremacía constitucional.

---

se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 399.

Así pues, el artículo impugnado conlleva una restricción o prohibición al legislador secundario, quien se verá imposibilitado para legislar sobre ciertas hipótesis normativas. De esta forma, afirma que el artículo impugnado es una regla prohibitiva, en contraste con una regla meramente descriptiva, puesto que constriñe al legislador ordinario a emitir normas secundarias en cierto sentido.

Concretamente, no será posible que en la ley común se establezcan supuestos en los que el aborto pueda no considerarse una conducta sancionable. Es decir, la norma combatida implica una protección incondicionada y absoluta en favor del concebido y no nacido, que obliga al legislador secundario a sancionar penalmente, en todos los casos, el aborto. Aunado a ello, también se impide al legislador que regule la prestación de servicios de atención médica para la interrupción legal del embarazo.

Esto, en opinión del procurador de los Derechos Humanos de Baja California, también se traduce en la derogación del artículo 136[18] del Código Penal de Baja California (que establece las hipótesis en que el aborto no es punible), pues el artículo tercero transitorio[19] del Decreto 175 impugnado prevé la derogación de todos las normas que contravengan la reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California. Adicionalmente, considera que el último de los preceptos mencionados genera inseguridad jurídica, porque también tiene efectos sobre lo dispuesto en el artículo 132[20] del Código Penal de Baja California. Es decir, no se establece de manera clara si aún está vigente la definición de "aborto" prevista en el mencionado artículo 132 de la legislación penal, causando así incertidumbre a los gobernados.

---

[18] Ese precepto dispone: "Artículo 136. Aborto no punible. El aborto no será punible: I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada; II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial.—Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica; III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

[19] Ese artículo establece: "Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan a esta reforma."

[20] El artículo 132 del Código Penal de Baja California es el primero de los artículos que se refieren al tipo penal de aborto, y lo define de la siguiente forma: "Artículo 132. Concepto. Para los efectos de este código, aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez."

A decir del promovente, el precepto combatido no sólo tiene como efecto el de obligar al legislador a emitir normas que sancionen penalmente el aborto, sino que también prohíbe la fecundación *in vitro*, el uso de métodos anticonceptivos (lo cual implica una violación a la libertad reproductiva de la mujer, tutelada por el artículo 4o. de la Constitución Federal, máxime cuando el legislador local no tiene facultades para prohibir el uso de anticonceptivos), la investigación en embriones no implantados (lo que a su vez equivale a una violación al derecho de gozar de los beneficios del progreso científico),[21] el diagnóstico prenatal y la selección de sexo para evitar la transmisión de enfermedades hereditarias. Aunado a ello, se impone a las mujeres la gestación y maternidad forzosas en todos los casos, lo cual viola sus derechos humanos. En la misma tesitura, las mujeres que tienen impedimentos para que un óvulo fecundado se implante en su endometrio se convertirían en criminales.

El precepto impugnado reconoce indebidamente el carácter de persona al concebido y no nacido

En otro orden de ideas, la reforma a la Constitución Local de Baja California combatida reconoce indebidamente el carácter de persona o individuo al concebido y no nacido. Sobre este punto, en la demanda se plantea que, si bien es cierto que las garantías constitucionales son derechos mínimos que pueden ampliarse, también lo es que ello no es posible si esa ampliación a su vez restringe los derechos fundamentales de otros sujetos (es decir, de las mujeres), así como para crear nuevos sujetos de derecho.

Además, en el orden constitucional federal no se protege con el mismo grado de intensidad a las personas nacidas, por un lado, y al concebido, por el otro, es decir, la Constitución Federal distingue entre la vida como un bien constitucionalmente relevante y la titularidad del derecho a la vida.

Igualmente, el promovente señala que el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el haber nacido es requisito para el goce de los derechos que ahí se confieren a las personas.

Aunado a ello, dice que en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma combatida se invocó, a manera de fundamento, la jurisprudencia

[21] Previsto en el artículo 15, párrafo 1, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

P./J. 14/2002, de rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES.". No obstante, ello no es suficiente para fundar y motivar la reforma a la Constitución de Baja California, ni para sustentar que se dé al concebido y no nacido el carácter de individuo. Esta jurisprudencia no puede considerarse como vinculante, pues no alcanzó la mayoría de votos necesarios para ello. Así pues, la parte accionante afirma que la Suprema Corte de Justicia sólo ha reconocido que el producto de la concepción tiene el carácter de bien jurídico protegido constitucionalmente.

Restricción indebida de los derechos fundamentales de las mujeres

Por otro lado, la parte accionante argumenta que el artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California restringe indebidamente los derechos fundamentales de las mujeres. Es decir, para la elaboración de la reforma no se ponderaron los bienes constitucionales en conflicto, y se tuteló la vida en gestación a costa de los derechos de las mujeres.

Se argumenta que, para poder limitar o restringir garantías individuales, es necesario que el legislador persiga una finalidad constitucionalmente legítima y que la restricción sea adecuada para alcanzar ese fin, así como necesaria y razonable. De esta forma, la reforma combatida no es racional ni proporcional al establecer límites a los derechos fundamentales de las mujeres, porque:

• Se afectan diversos derechos de la mujer, como su derecho a la vida, a la libertad, a la protección de la salud, a la libertad sobre su cuerpo, a la igualdad de género, a la no discriminación, a la libertad reproductiva, a la libertad sexual, a la libertad religiosa, a educación en materia de salud sexual y reproductiva, a la autodeterminación, al libre desarrollo personal y a la dignidad, tutelados por los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 14, 16, 20, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Entre las cuestiones de salud pública que deben considerarse, se encuentra el alto número de abortos clandestinos y la cantidad de mujeres que mueren o sufren daños como consecuencia de ellos.

• La penalización del aborto es ineficaz para proteger la vida en gestación. Esto es así, porque el aborto tiene una legitimación social, por lo que la

sanción carece de vigencia real. Por lo tanto, sólo se produce el efecto de dañar a las mujeres que se ven obligadas a recurrir a abortos clandestinos.

• No se valoraron los derechos de las mujeres ni los problemas de salud pública que se generan con una ley que prohíbe el aborto.

• No se manifestó por qué el Constituyente Local estimó que había una grave amenaza para las familias del Estado de Baja California, como se aseveró en los trabajos legislativos.

• No se atendió a la diferencia que existe entre el desarrollo gestacional que se alcanza en la primera etapa del embarazo (hasta el término de la décima segunda semana) y las siguientes etapas, pues se debe dar un trato diferenciado al producto de la gestación, atendiendo a su grado de desarrollo. De la misma forma, se omitió considerar la posibilidad de la viabilidad del producto de la concepción fuera del seno materno, o que el aborto durante el primer trimestre del embarazo permite preservar la salud, integridad corporal y vida de las mujeres que deciden terminar un embarazo, atendiendo a las tasas de mortalidad asociadas a la etapa gestacional (que son mayores a partir de la décima tercera semana de gestación).

• Tampoco se distinguieron los conceptos "fecundación" e "implantación", procesos que son completamente distintos. Esto viola los principios de certeza y de exacta aplicación de la ley penal, pues hay incertidumbre sobre si el tipo penal de aborto incluye también la muerte del producto de la fecundación, antes de que éste se implante en la pared uterina. Además, la diferencia entre ambos conceptos es fundamental, ya que determina la licitud de la fecundación *in vitro* y el uso de diversos métodos anticonceptivos, como el dispositivo intrauterino.

Indebida fundamentación y motivación del acto de autoridad legislativa que dio lugar al precepto combatido

En otro apartado de la demanda, se argumenta que el acto de autoridad legislativa que dio lugar al precepto combatido carece de la debida fundamentación y motivación, por diversas causas:

• De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, los actos de autoridad legislativa también deben estar fundados y motivados. En el caso, se requiere de una motivación reforzada para restringir diversos derechos fundamentales de las mujeres, de la cual carecen la exposición de motivos y el dictamen de la reforma combatida.

• En la Constitución Federal no hay jerarquía o preeminencia entre las normas que la componen. Por lo tanto, no se puede dar preeminencia a la vida del concebido no nacido sobre cualquier otro bien jurídico –como se hace en la exposición de motivos de la reforma impugnada–, sino que se debe hacer una ponderación de valores.

• El reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que el derecho a la vida está implícitamente tutelado por la Constitución no significa que exista un pronunciamiento del Poder Constituyente Permanente en el sentido de que ésta debe ser protegida de manera incondicional (si fuera así, no serían lícitas las excluyentes de responsabilidad penal, como la legítima defensa o el estado de necesidad). Tampoco implica la prohibición de que puedan establecerse, legalmente, excepciones o modulaciones a tal protección.

• Es deficiente la motivación de la reforma, porque se basa en textos derogados de los artículos 14 y 22 constitucionales, en relación con la ya proscrita pena de muerte. Además, el hecho de que alguna legislación prevea la licitud del aborto en ciertas condiciones, no debe equipararse a la imposición de una pena al producto de la concepción, pues ésta sólo puede derivar de la comisión de un delito. Igualmente, se estiman desacertadas diversas consideraciones de la exposición de motivos y de los trabajos legislativos, donde se afirma que la proscripción de la pena de muerte equivale a establecer una protección incondicionada y absoluta del concebido y no nacido.

• En los trabajos legislativos se interpretan incorrectamente los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal, pues de su contenido no se puede extraer una obligación para proteger el derecho a la vida del concebido y no nacido.

• La norma impugnada tiene una indebida motivación, pues se basa en una errónea interpretación de diversos tratados internacionales, pues no hay instrumento internacional alguno que obligue al Estado Mexicano a considerar que la vida del *nasciturus* está protegida desde la concepción. En este sentido, se dice que:

• Es cierto que el artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho a la vida, y se le considera como inherente a la persona humana; empero, este artículo no define el comienzo de la vida. Consecuentemente, los Estados parte están en libertad de formular su propia definición.

Aunado a ello, el Comité de Derechos Humanos, órgano de supervisión del mencionado pacto, ha determinado[22] que la autorización de la interrupción del embarazo es permisible y necesaria, y que cuando un Estado la prevea tiene la obligación de adoptar medidas que aseguren a las mujeres el acceso a servicios médicos, pues de lo contrario se violarían los derechos consignados en los artículos 7 y 17 del mismo instrumento.[23]

• El artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño tampoco define el momento desde el cual se es niño, sino que sólo establece cuándo se deja de tener tal condición.

• El artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no puede entenderse en el sentido de que el Estado Mexicano debe proteger incondicionalmente al concebido y no nacido, o de que indefectiblemente se debe sancionar penalmente el aborto.

Esto es así, por dos motivos: 1) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpretó[24] que ese instrumento no protege el derecho a la vida desde la concepción. 2) El Estado Mexicano estableció una declaración interpretativa al respecto.[25]

El accionante además considera que la reforma a la Constitución Local viola el compromiso asumido por el Estado Mexicano, al suscribir el acuerdo de la solución amistosa de la petición 161-02, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ese acuerdo, se pactó instrumentar medidas para impedir que se repitiera la violación de los derechos de las mujeres a la interrupción legal del embarazo, que obliga al Estado de Baja California.

También se incumple, según el promovente, con un exhorto de la Secretaría de Salud,[26] donde se conminó a los servicios estatales de salud a establecer procedimientos para garantizar el ejercicio oportuno del derecho de

---

[22] En el caso Karen Noelia Llantoy Huamán v. Perú, comunicación no. 1153/2003.
[23] Donde, a decir de la parte actora, se prevé que ninguna persona puede ser sometida a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y que toda persona tiene el derecho de no sufrir interferencias arbitrarias en su vida.
[24] En la resolución 23/81, correspondiente al caso conocido como "Baby boy".
[25] Esa declaración dice: "Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados."
[26] Emitido por conducto del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, mediante el oficio-circular 2192.

las mujeres a la interrupción legal del embarazo, en los supuestos que prevean las legislaciones locales.

• El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, órgano supervisor de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ha enfatizado la obligación de los Estados de eliminar las condiciones que impidan a las mujeres el acceso a un aborto seguro. Además, esta convención obliga a los países signatarios a eliminar la discriminación contra la mujer. De esta forma, se debe entender que el impedir que las mujeres ejerzan sus derechos reproductivos, a través de la penalización del aborto, es una práctica discriminatoria por razón de género.

• La Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (artículo 3), establece la obligación de los Estados de abstenerse de llevar a cabo cualquier práctica violenta contra la mujer (artículo 7) y prevé que los Estados deben adoptar medidas para fomentar la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia (artículo 8). Estos preceptos se violan por el Estado de Baja California, al establecer una maternidad impuesta y forzada.

• El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a la vida, no puede interpretarse en el sentido de que esa protección incluya al producto de la concepción. Inclusive, en este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de España, en la sentencia 53/1985.

• La Declaración de Ginebra de 1924, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación en contra de la Mujer, que se invocan en la iniciativa, carecen del carácter de tratados internacionales. Además, de su contenido no se infiere un reconocimiento del carácter de persona o del derecho a la vida en favor del concebido y no nacido.

• En los trabajos legislativos se invocó el artículo 22 del Código Civil del Estado de Baja California[27] para motivar la reforma al artículo 7 de la Consti-

[27] "Artículo 22. La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código."

tución Local, no obstante, ello no es suficiente, porque el mencionado código es una norma de rango inferior. En todo caso, ese ordenamiento reconoce derechos al concebido no nacido, pero sujetando esa protección a la condición suspensiva de su nacimiento. En cambio, la norma general que prevé el mismo artículo 22 es que la capacidad jurídica se adquiere con el nacimiento, y esa regla general es la que debe prevalecer, según el artículo 11 del Código Civil.[28] Este argumento se ve reforzado con el contenido del artículo 334 de ese ordenamiento.[29]

Violaciones procesales

Enseguida, la parte accionante conmina a este Alto Tribunal a que se estudien primero los conceptos de invalidez relativos al fondo del asunto, a pesar de que conoce la jurisprudencia plenaria de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).". Sin embargo, aduce que la norma impugnada afecta derechos fundamentales de las mujeres, y con motivo de este estudio se establecerían criterios de interpretación de gran importancia.

Luego, aduce que se violó el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 7 de esa Constitución. El primero de los preceptos mencionados establece el procedimiento de reformas constitucionales. Para que se reforme la Constitución Local, la iniciativa debe aprobarse por acuerdo de las dos terceras partes del total de los diputados. Luego, ésta se debe enviar a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado. La Cámara debe computar los votos de los Ayuntamientos, pues la mayoría de éstos debe estar en favor de la adición o de la reforma.

---

[28] "Artículo 11. Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes."

[29] "Artículo 334. Para los efectos legales, sólo se reputa nacido el feto que, desprendido enteramente del seno materno, vive veinticuatro horas o es presentado vivo al Registro Civil. Faltando algunas de estas circunstancias, nunca ni nadie podrá entablar demanda sobre la paternidad."

Sin embargo, se entenderá de manera tácita que los Ayuntamientos aceptaron la reforma si éstos no remiten al Congreso el resultado de la votación en el plazo de un mes, contado después de que el proyecto de reforma hubiera sido recibido por el Ayuntamiento.

No obstante, dice el accionante que no se dejó constancia de que los oficios remitidos a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates, hubieran sido recibidos por los titulares de éstos, lo que viola el procedimiento establecido en el mencionado artículo 112 de la Constitución Local y genera falta de certeza jurídica.

Aunado a ello, debe comprobarse fehacientemente que el proyecto de reforma constitucional fue recibido por los Ayuntamientos, empero, en la versión estenográfica de la sesión celebrada por el Congreso Local el 4 de diciembre de 2008, no se especifica qué método se empleó para verificar esa circunstancia, sino que en la declaratoria sólo se afirmó que los Ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito, Mexicali, Tijuana y Tecate recibieron los mencionados oficios, y que éstos no dieron respuesta, pero no hay constancia fehaciente de que ello aconteció.

Por otro lado, antes de la declaratoria de procedencia de la reforma constitucional, era necesario informar al Pleno del Congreso que no se había recibido el resultado de la votación de los Ayuntamientos, para que aquél hiciera el cómputo de los votos de éstos. Sin embargo, el cómputo fue realizado por el presidente del Congreso, siendo que corresponde al Pleno hacerlo.

Finalmente, el procurador accionante considera que la declaratoria de invalidez del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que, en su caso, se haga debe hacerse extensiva a las normas secundarias que se emitan como consecuencia de la reforma constitucional.

SEXTO.—**Violaciones procesales.** Previamente al estudio de las cuestiones de fondo que se hacen valer en esta acción de inconstitucionalidad, deben examinarse los conceptos de invalidez en que se aducen violaciones procesales, porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada, que haría innecesario el estudio de las violaciones de fondo. Esta consideración encuentra apoyo, en lo conducente, en la jurisprudencia P./J. 32/2007 del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO,

PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."[30]

De conformidad con el criterio jurisprudencial citado, resulta infundada la solicitud del promovente de esta acción de inconstitucionalidad, en el sentido de que no se debe aplicar la jurisprudencia que privilegia el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las violaciones procedimentales, para finalmente ocuparse de los del fondo del asunto, pues este Alto Tribunal ha sostenido que el estudio de los argumentos relativos a las violaciones al proceso legislativo son preferentes, pues de resultar fundadas, su efecto de invalidación será total.

En consecuencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez en que se aducen violaciones procesales, las cuales se hicieron consistir, esencialmente, en lo siguiente:

1. Violación a la garantía de legalidad, prevista en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Federal, porque durante el proceso legislativo que culminó con la reforma al párrafo primero del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, se vulneró el artículo 112 de la Constitución Política del Estado de Baja California. A decir de la demandante, en ningún momento del proceso de reforma se dejó constancia de que, después de haber obtenido el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Estatal, se hubiera remitido a los Ayuntamientos del Estado, y que éstos hayan recibido el proyecto de reforma, con copia de las actas de los debates, para que procedieran a su aprobación. Se dice que esto genera falta de certeza jurídica, ya que se trata del elemento base para que los Municipios realicen su atribución de Órgano Reformador de la Consti-

[30] El texto de esa jurisprudencia dice: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.

tución, lo que constituye un vicio de carácter sustantivo al procedimiento de reforma.

2. Previamente a la declaratoria de procedencia del Dictamen Número 47, era necesario que se informara al Pleno del Congreso que no se había recibido el resultado de la votación de los Ayuntamientos, para que fuera el Pleno quien llevara a cabo el cómputo de los votos de éstos, que en este caso serían "votos fictos", e hiciera la declaratoria de procedencia correspondiente. Por lo tanto, nunca se realizó el cómputo, pues en términos del artículo 112 de la Constitución Local, no forman parte de la Constitución las adiciones y reformas sustentadas en un procedimiento viciado, ya que las reglas establecidas en el citado artículo tienen por objeto asegurar el respeto al orden jurídico constitucional en la función reformadora de la Constitución Local y garantizar que efectivamente sean los órganos a los que se otorga la facultad de modificarla los que realizan la modificación y que fue ésta su voluntad.

En primer lugar, los argumentos precisados son infundados, porque de las constancias que obran agregadas en autos[31] se advierte que el treinta y uno de octubre de dos mil ocho, una vez aprobada la reforma por el Pleno del Congreso del Estado, con fundamento en el artículo 112 de la Constitución Local,[32] se remitieron a los Ayuntamientos de los Municipios de Ensenada, Playas de Rosarito, Mexicali, Tijuana y Tecate, los oficios números 4757, 4758, 4759, 4760 y 4761,[33] todos de fecha veintinueve de octubre de

---

[31] Fojas 840 a 844 de autos.

[32] "Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.
"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.
"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.
"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

[33] En el expediente obran copias certificadas de los citados oficios, constancias que tienen valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente de acuerdo con lo ordenado por el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

dos mil ocho, suscritos por la presidenta y el secretario de la mesa directiva de la Legislatura del Congreso del Estado, para notificar a los Ayuntamientos mencionados la aprobación de la reforma impugnada. Es decir, después de haberse obtenido el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Estatal, éste remitió a los Ayuntamientos del Estado (y éstos lo recibieron), el proyecto de reforma, con copia de las actas de los debates, para que manifestaran el sentido de su voto en relación con la citada reforma, como se advierte de la siguiente transcripción, correspondiente al acta levantada con motivo de la sesión ordinaria de la XIX Legislatura del Estado de Baja California, celebrada el jueves cuatro de diciembre de dos mil ocho, donde se declaró la procedencia de adición al primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en los siguientes términos:

"… Agotados los dictámenes pasamos al último punto 'asuntos generales', en donde hace uso de la voz la presidenta de la mesa directiva para dar lectura a la declaratoria de procedencia de los dictámenes No. 47, 60 y 63 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

"Declaratoria de procedencia del Dictamen No. 47.

"Declaratoria de procedencia de adición al primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Declaratoria

"I. Con fecha 29 de mayo del año 2008, los ciudadanos diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Encuentro Social, Partido Acción Nacional y Partido Nueva Alianza, presentaron en sesión de esta H. XIX Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, iniciativa de reforma que adiciona el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"II. Recibida que fue la iniciativa, el presidente de la mesa directiva, con fundamento en la facultad conferida por el artículo 50, fracción II, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

"III. En sesión extraordinaria celebrada por la H. XIX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, en fecha 23 de octubre del año dos

mil ocho, se aprobó el Dictamen Número 47 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, con el cual se aprobó la adición al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"IV. Con la citada reforma, se adicionó un texto a la parte final del primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Estatal, con el fin de garantizar la tutela del Estado al derecho a la vida, estableciendo que desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

"V. Una vez aprobada la reforma por el Pleno del Congreso estatal, con fundamento en el artículo 112 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, se remitieron los oficios números 4757, 4758, 4759, 4760, 4761, todos de fecha 29 de octubre de 2008, suscritos por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva de la H. XIX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, diputados Gina Andrea Cruz Blackledge y Juan Manuel Molina García.

"VI. Recibidos que fueron los oficios girados por este Congreso, en fecha 31 de octubre por los Ayuntamientos de Ensenada, Playas de Rosarito, Mexicali, Tijuana y Tecate, respectivamente, y toda vez que ha transcurrido el plazo constitucional para que manifiesten el sentido de su voto con relación a la adición al primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, sin que hayan dado respuesta a este H. Congreso, con fundamento en el artículo 112 de la Constitución Local, se entiende que omitieron manifestarse respecto a la reforma aprobada por el Pleno del H. Congreso del Estado, el 23 de octubre del año dos mil ocho.

"VII. Por tanto, en virtud de que los cinco Ayuntamientos del Estado, no remitieron el sentido de su voto, respecto de la adición al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y una vez transcurrido el plazo que señala el artículo 112 de la Constitución Local para que manifiesten el sentido de su voto, se surten los efectos del párrafo segundo del numeral antes citado, por lo que se entiende que aceptan la adición a la Norma Fundamental del Estado.

"Por lo antes expuesto y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, se procede a declarar formalmente la incorporación constitucional relativa

a la adición al párrafo primero del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, para quedar como sigue: …"[34]

Asimismo, de las constancias de autos se advierte que el Congreso Local giró los oficios correspondientes a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en los términos siguientes:

"Dependencia: Congreso del Estado
"Sección: Presidencia.
"Oficio No.: 004757
"Expediente:

"Asunto: Se remite para su opinión, Dictamen No. 47 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, así como documento que contiene reservas en lo particular y acta correspondiente.

"Lic. Pablo Alejo López Núñez
"Presidente municipal del H. XIX Ayuntamiento de Ensenada
"Ensenada, Baja California

"Por este conducto y para los efectos constitucionales establecidos en el artículo 112 de la Constitución Política de nuestro Estado, nos permitimos remitir copia debidamente certificada del Dictamen No. 47 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo, se acompaña documento aprobado que contiene reservas en lo particular al dictamen, así como acta de sesión ordinaria de la H. XIX Legislatura del Estado de Baja California, celebrada el día 23 de octubre de 2008, en la cual se aprobó el dictamen de referencia.

"Agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestra distinguida consideración y respeto.

[34] Fojas 873 a 876 de autos. La copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el cuatro de diciembre de dos mil ocho por la XIX Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California tiene valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la materia, según lo ordenado por la última parte del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

"Atentamente

"Mexicali, B.C., a 29 de octubre de 2008.

"Sello con la leyenda: XIX Legislatura Constitucional del Estado de Baja California. Despachado oct. 29 2008. Oficialía de Partes

"(Rúbrica)	(Rúbrica)
Dip. Gina Andrea Cruz Blackledge	Dip. Juan Manuel Molina García
Presidenta	Secretario

"C.c.p. Dip. Juan Manuel Gastélum Buenrostro.—Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

"C.c.p. Lic. José Francisco Blake Mora.—Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California

"(Sello con la leyenda: Secretaría particular de la presidencia municipal. Recibido Oct. 31 2008. 8:16. Ensenada, B.C."[35]

Ahora bien, a partir de una revisión de los autos, se advierte que hay diversos oficios con el mismo contenido del que se dirigió a Ensenada, antes transcrito, pero dirigidos a los presidentes de los Ayuntamientos de Playa de Rosarito, Mexicali, Tijuana y Tecate, y cada uno de ellos lleva sello de recibido por el Ayuntamiento respectivo, con fecha treinta y uno de octubre de dos mil ocho.[36]

El segundo párrafo del artículo 112 de la Constitución Local dispone que si transcurre "un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma". En la especie, los Municipios recibieron el proyecto el treinta y uno de octubre de dos mil ocho, por lo que el plazo de un mes transcurrió del primero al treinta de noviembre de dos mil ocho, sin que hubieran producido manifestación alguna, como cuatro de ellos indicaron al desahogar los informes correspondientes.[37]

---

[35] Foja 840 de autos.

[36] Fojas 841 a 844 de autos.

[37] En la foja 911 de autos, se observa el informe del Ayuntamiento de Ensenada, donde se reconoce que no consta documento alguno mediante el cual se hubiera formulado algún pronunciamiento en relación con la reforma constitucional local. En el mismo sentido se pronunciaron

Entonces, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California, y deberá tenerse por aceptada en sus términos la reforma al numeral de la Constitución Local impugnado. El hecho de que en el acta del Congreso Local referida no se detallen las notificaciones realizadas a los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Baja California para que formularan manifestaciones en relación con la reforma Constitucional aprobada, no significa que éstas no se llevaron a cabo, porque de los autos de este expediente se advierte que los Municipios de la entidad fueron notificados de la reforma a la Constitución Estatal impugnada, sin que en el término concedido formularan manifestación alguna al respecto. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 112 de la Constitución del Estado, debe tenerse por aprobada en sus términos la reforma constitucional mencionada.

El restante concepto de invalidez relativo al procedimiento legislativo también es infundado.

El artículo 112 de la Constitución Local[38] establece que si el cómputo de los votos de los Ayuntamientos efectuado por la Cámara demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esa Constitución. Esta norma no indica quién debe hacer la declaratoria mencionada, sin embargo, el artículo 50, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California[39] aclara esta situación, al precisar que el presidente del Congreso Local está facultado para hacer la declaratoria en cuestión. Por tanto, no era necesario que ésta la emitiera el Pleno del Congreso Local, como argumenta el promovente de esta acción de inconstitucionalidad.

En atención a las razones anotadas, debe declararse infundado el segundo concepto de impugnación, relativo a violaciones de procedimiento en la reforma del artículo 7 constitucional de Baja California.

SÉPTIMO.—El proyecto presentado proponía declarar la invalidez de una porción del artículo 7 de la Constitución de Baja California. Sin embargo,

---

los Municipios de Mexicali (foja 932) y Playa de Rosarito (foja 1203). Mientras tanto, el Ayuntamiento de Tijuana señaló que la reforma constitucional se llevó a cabo cumpliendo los requisitos establecidos en la Constitución Local para modificar ésta (foja 1170).

[38] Cfr. nota al pie de página 32.

[39] "Artículo 50. Son atribuciones del presidente del Congreso:

"...

"XIV. Hacer la declaratoria de incorporación constitucional, mediante el recuento de los votos que emitan los Ayuntamientos de conformidad con el artículo 112 Constitución Local."

al someterse a votación del Tribunal Pleno el asunto, resulta que los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia se pronunciaron por la validez del precepto, mientras que los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza consideraron que la norma era inválida.

De esta forma, al haber una mayoría de siete votos por la invalidez, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[40] y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.[41] Esto se debe a que, para que sea posible declarar la invalidez de la norma impugnada, es necesario que esta determinación sea apoyada por ocho votos, cuando menos. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 15/2002, cuyo rubro dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO."[42]

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de

---

[40] "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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

[41] "Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

[42] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

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 señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo segundo: Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se aprobó declarar infundados los conceptos de invalidez referidos a violaciones procesales, contenidos en el considerando sexto.

Los señores Ministros Cossío Díaz, con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Juan N. Silva Meza votaron a favor de la propuesta de los puntos resolutivos del proyecto consistentes en declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad y la invalidez del párrafo primero del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en la porción normativa que dice: "al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida". Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes, el señor Ministro Aguirre Anguiano reservó el suyo para formular votos particular y concurrente.

Los señores Ministros Ortiz Mayagoitia, Pardo Rebolledo y Sánchez Cordero de García Villegas manifestaron que las razones que expusieron en

sus intervenciones constituirán sus votos particulares y concurrente y la señora Ministra Luna Ramos reiteró el voto que emitió al resolverse la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

Por tanto, dada la votación de siete votos a favor de la propuesta de invalidez del artículo 7 de la Constitución Política para el Estado de Baja California, en las porción normativa que dice: "al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación mayoritaria calificada respecto de la mencionada porción normativa.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Voto particular que presenta el Ministro José Fernando Franco González Salas en relación a la acción de inconstitucionalidad 11/2009, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública del miércoles 28 de septiembre de 2011.

Francisco Javier Sánchez Corona, en su carácter de procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad[1] en la que solicitó la invalidez del artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 175, que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiséis de diciembre de dos mil ocho. La porción normativa impugnada establece:

"El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta Norma Fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida."

El promovente planteó que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 14, 16, 20, 22, 24 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer conceptos de invalidez en 83 párrafos numerados.

[1] El escrito de demanda obra a fojas 1 a 52 de autos.

Durante las sesiones públicas de los días 26 a 28 de septiembre de 2011 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se discutió el proyecto de resolución presentado por el suscrito, mediante una metodología que finalmente consistió en posicionamientos generales de las y los señores Ministros, y que desembocó en una votación de siete votos a favor de la invalidez de la norma y cuatro a favor de su validez, por lo que, al no haberse alcanzado los ocho votos necesarios para declarar la invalidez o los seis necesarios para considerar válida la porción normativa impugnada, la determinación final fue de desestimación de la acción; con la decisión de que así se hiciera constar en la parte relativa de los considerandos de la resolución, sin mayor abundamiento sobre los distintos conceptos de invalidez hechos valer por la parte accionante, las consideraciones del proyecto en relación con ellos, o a los argumentos que se vertieron por los integrantes del Pleno durante las sesiones públicas de esos días para sustentar sus posicionamientos.

Dado que en la sesión pública del día 28 de septiembre señalé que, de acuerdo con las manifestaciones de varios de los Ministros, de ser necesario, en el engrose ajustaría el proyecto a la luz de algunos de los argumentos expresados en las sesiones públicas por las señoras y señores Ministros y toda vez que la decisión plenaria fue de desestimación de la acción en los términos antes señalados, dejaré como voto particular la parte del estudio de fondo de mi proyecto en el considerando séptimo, así como el considerando octavo y puntos resolutivos, manteniéndolo con la misma estructura y argumentación del estudio de fondo por no haber encontrado razones para una modificación sustancial.[2] En este contexto, no se transcriben los resultandos y considerandos primero al sexto, por haber sido aprobados por el Pleno en sus términos y así haber quedado en el engrose de la resolución.

Por tanto, **este voto particular** se presenta con el mismo formato del considerando séptimo del proyecto original, con pocas modificaciones y con algunas anotaciones a pie de página, para quedar en los siguientes términos:

---

[2] No debe perderse de vista que los integrantes de la mayoría manifestaron que, estando de acuerdo con el sentido del proyecto, se separaban de las consideraciones del mismo; en pocas intervenciones se señalaron los motivos específicos de disidencia, por lo que en el cuerpo de este texto, en la parte correspondiente, a pie de página se hará referencia a algunos de los argumentos esgrimidos por las o los señores Ministros, señalando mi acuerdo o desacuerdo con ellos.
De igual manera, debe decirse que seis de los siete Ministros de la mayoría, aunque no con el mismo enfoque, coincidimos claramente en un punto: el Estado de Baja California carece de competencia para incorporar en su Constitución la norma impugnada. Lo anterior se constata con la revisión del proyecto presentado a discusión y de las intervenciones de los Ministros: Aguilar Morales (ver versiones taquigráficas del 26 de septiembre de 2011, páginas 39 a 55 –en especial, la página 55, segundo párrafo– y la del 28 de septiembre de 2011, páginas 29 a 35 –en especial, la página 34, último párrafo–); Ministro Cossío Díaz (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 3 a 9 –en especial, parte final del primer párrafo de la página 9–); Valls Hernández (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 9 a la 19 –en especial, último párrafo de la página 18 y su continuación en la 19–); Zaldívar Lelo de Larrea (ver versión taquigráfica de la sesión de 28 de septiembre de 2011, páginas 19 a 29 –en especial, páginas 22 segundo párrafo a 24–); Silva Meza (ver versión taquigráfica del 28 de septiembre de 2011, páginas 42 a 53 –en especial, página 43, segundo párrafo–). La Ministra Sánchez Cordero si bien sostuvo un punto de vista divergente, durante su intervención sí aludió a un problema de competencia (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 19 a la 31 –en especial, páginas 23, primer párrafo a 24, segundo párrafo–).

"CONSIDERANDO: SÉPTIMO.—Para efectos del estudio de fondo en la resolución, con fundamento en los artículos 41 y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abordarán, temáticamente, los demás conceptos de invalidez planteados en la demanda.[3]

---

[3] En la sesión pública del 26 de septiembre acepté suprimir del proyecto el apartado, cuyo título y contenido era, textualmente, el siguiente:
"**Advertencia preliminar sobre los parámetros de control aplicables**
"Previamente al estudio de los motivos de impugnación hechos valer por promovente, es preciso señalar lo siguiente:
"Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado en los siguientes términos:
"'Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"'Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"'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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
"'Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
"'Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.'
"Del precepto constitucional transcrito es preciso destacar el principio según el cual las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"Este Tribunal Pleno entiende que el referido principio constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas (bajo el principio *pro homine* o *pro persona*).
"También debe destacarse el mandato del precepto constitucional invocado, en el sentido de que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), 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 que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"**I. Protección de la vida desde el momento de la concepción**

"El promovente sostiene que es inconstitucional la protección incondicionada y absoluta que el precepto combatido otorga al concebido no nacido, por los motivos que, de manera resumida, se señalan a continuación:

"De lo anterior se sigue que, cuando el precepto constitucional mencionado establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

"Así, resulta importante destacar que en las dos primeras consideraciones de la exposición de motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del 8 de marzo de 2011), que recayó a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

"'Primera. Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término "persona" propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entendiendo por tal, a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas.

"'La colegisladora …

"'Segunda. …

"'Asimismo, se modificó para establecer el principio *pro homine* o principio *pro persona*, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

"'Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.' (El énfasis no es del original).

"Entonces, este Alto Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos cuya violación alega el promovente en sus conceptos de invalidez, de conformidad con los principios anotados.

"Este Tribunal Pleno, al discutir la acción de inconstitucionalidad 155/2007, estableció, por unanimidad de once votos, que sí es posible, en una acción de inconstitucionalidad, acudir a tratados internacionales de derechos humanos no invocados por el promovente, al estudiar la regularidad constitucional de una norma general.

"Aunado a lo anterior, es preciso destacar que, al resolverse la 'Consulta a trámite. Expediente varios 912/2010', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

"**1.** Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado Mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos.

"**2.** El resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado Mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los Jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1o. constitucional cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: '**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de**

"El precepto impugnado reconoce indebidamente el carácter de persona al concebido y no nacido, y argumenta sustancialmente al respecto, que: si bien es cierto que las garantías constitucionales son derechos mínimos que pueden ampliarse, también lo es que ello no es posible si esa ampliación a su vez restringe los derechos fundamentales de otros sujetos (es decir, de las mujeres), así como para crear nuevos sujetos

---

conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia'.

"**3.** De este modo, los Jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga sobre la posibilidad de que sean los criterios internos aquellos que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1o., lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

"**4.** A la luz de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*.

"**5.** Los mandatos contenidos en el nuevo artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control de convencionalidad, lo cual claramente será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico.

"**6.** Es en el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o., 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 establecidas 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, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

"**7.** De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex oficio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos (es decir, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla) si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

"**8.** Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

"De acuerdo con lo anterior, en las acciones de inconstitucionalidad, entre otras garantías constitucionales de carácter jurisdiccional de que conoce este Tribunal Pleno, la Constitución General de la República y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano constituyen un parámetro de validez de las normas generales sujetas a control.

de derecho; en el orden constitucional federal no se protege con el mismo grado de intensidad a las personas nacidas, por un lado, y al concebido, por el otro dado que la Constitución Federal distingue entre la vida como un bien constitucionalmente relevante y la titularidad del derecho a la vida; el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el haber nacido es requisito para el goce de los derechos que ahí se confieren a las personas; la jurisprudencia P./J. 14/2002, de rubro: 'DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES.', no es suficiente para fundar y motivar la reforma a la Constitución de Baja California, ni para sustentar que se dé al concebido y no nacido el carácter de individuo, puesto que no puede considerarse como vinculante al no haber alcanzado la mayoría de votos necesarios para ser criterio obligatorio, por lo que debe entenderse que la Suprema Corte de Justicia sólo ha reconocido que el producto de la concepción tiene el carácter de bien jurídico protegido constitucionalmente.

"La cuestión central por dilucidar, respecto de este concepto de invalidez, es si la norma general impugnada es o no conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto le otorga el carácter de individuo (persona humana) al concebido desde el momento de la concepción (fecundación) y lo reputa como nacido para todos los efectos legales, hasta su muerte natural o no inducida, pues de la conclusión a la que se arribe a este respecto dependerá, en gran medida, el análisis de las cuestiones planteadas en los demás conceptos de invalidez.[4]

"En ese sentido, este Tribunal Constitucional procederá, a lo largo de la presente resolución, a realizar un estudio oficioso de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

"Ahora, el texto impugnado del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, es el siguiente:

"'El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta Norma Fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida'."

[4] Este apartado y su desarrollo fueron los que mayor rechazo tuvieron por parte de las y los señores Ministros. Sin embargo, con el mayor de los respetos a sus posiciones, estimo que varios, si no todos los que votaron por la invalidez, utilizaron premisas y argumentos, en los aspectos fundamentales, no lejanos a los que contiene el proyecto.

Más allá de diferencias naturales en el enfoque y la metodología que algunos de los señores Ministros expresaron, debe tenerse presente que éste se construyó a partir de los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente de la acción y abarcando solamente los aspectos planteados, a efecto de no eludir ninguno de ellos y, además, cumplir así con el principio de exhaustividad. La propia dinámica de las discusiones y posicionamientos durante las sesiones públicas de los días 26 al 28 de septiembre de 2011, confirma que si el proyecto se hubiese circunscrito a alguno o algunos de los temas, se corría el riesgo de ser rechazado sin que se hubiesen podido siquiera plantear, mucho menos analizar aspectos de gran trascendencia para la sociedad mexicana, involucrados en la temática de esta acción de inconstitucionalidad. En los hechos, por el derrotero que tomó el debate, muchos de los temas comprendidos en el proyecto no fueron motivo de discusión y decisión.

"Ahora, el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé el procedimiento y condiciones para restringir o suspender los derechos fundamentales y sus garantías, fue modificado mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, que entró

No obstante, como ya se señaló, en mi opinión sí existen coincidencias con el proyecto en algunos argumentos torales que sustentaron los posicionamientos de la señora y señores Ministros que estuvieron por la invalidez de la norma, si bien cada Ministro, con todo derecho, los esgrimió desde su personal óptica. Veamos:

El Ministro Cossío Díaz señaló en su intervención que se apartaba de las consideraciones en esta primera parte del proyecto –manifestando que estaba de acuerdo con el proyecto de la página 63 a la 93 –y construyó su argumentación sobre la base de un problema competencial. Lo que adujo fue, textualmente: "En la parte que no coincido con el proyecto, es en la primera, en lo que se refiere al tratamiento que se hace de la persona, me parece que la idea que se sustenta en cuanto a que el concebido no nacido no es persona, es una idea –insisto– que si bien estrictamente el proyecto no llega a un desconocimiento de los derechos del producto de la concepción, sí retóricamente, sí figurativamente, y en esto sí quiero ser muy claro, porque si no mentiría yo en cuanto a lo que encuentro en el proyecto, sí presenta una condición de disminución tal respecto a este sujeto, a este bien jurídico tutelado, como lo dijimos desde el asunto del Distrito Federal, que en esta parte sí francamente me aparto.

"Creo que hay una forma de construcción en la cual se hacen un énfasis muy importante que el *nasciturus* no es persona, de ahí que da un salto, no lo digo en sentido peyorativo, simplemente un salto, un desarrollo para decir que valen más los derechos de las personas de las que no tienen ese carácter y, finalmente, se establece una condición en donde enfrentando estas dos posiciones, claramente tendrían que vencer los derechos de la mujer en el desarrollo."

Pero posteriormente en su argumentación se refirió al *nasciturus* como un bien jurídicamente tutelado nunca como persona o individuo en sentido normativo (ver versión taquigráfica de la sesión del 27 de septiembre de 2011, en sus páginas 8 y 9) y señaló textualmente: "… pero aquí el legislador o el Constituyente –para hablar con propiedad– de Baja California cierra toda posibilidad, evita cualquier ponderación, cancela ese –digámoslo así– diálogo entre un bien jurídicamente tutelado y un derecho que tienen las mujeres, en particular, para elegir el libre espaciamiento de sus hijos y, consecuentemente, con ello –me parece– se genera una exclusión absoluta y en ese sentido se impide cualquier manifestación, cualquier desarrollo, cualquier posibilidad de este mismo derecho" (ver la versión taquigráfica citada en la primera parte de la página 9).

El Ministro Valls, en la sesión del 27 de septiembre de 2011, objetó el proyecto, entre otros aspectos porque a su juicio: "… el proyecto del señor Ministro Franco conlleva un alto riesgo, como es generar absolutos respecto de uno u otro derecho, principio o bien reconocidos o protegidos como le sucede al proyecto al terminar diciendo a priori, que los supuestos que podrían acontecer, según lo dice la consulta, se actualiza una colisión con los derechos reproductivos de las mujeres, concluyendo que estos últimos son de un peso mayor frente al valor del no nacido y, por ende, que siempre y en todos los casos, son de mayor protección, con lo que termina el proyecto, por caer en lo que el mismo proyecto le imputa a la norma general impugnada; esto es en afirmaciones absolutas, sin contar con un real y concreto referente normativo secundario.". Afirmación esta última que se rechaza, al igual que las formuladas por el Ministro Cossío en parecido sentido, por inexactas; en parte alguna del proyecto se afirma que los derechos reproductivos de las mujeres "siempre y en todos los casos, son de mayor protección" o que en el proyecto se formulen afirmaciones absolutas en ese sentido, como de igual manera se rechaza enfáticamente que el proyecto le dé trato de "especie desconocida" al producto de la gestación, puesto que claramente señala que se trata de la especie "*homo sapiens*". Por lo contrario, en diversas partes del proyecto se subraya que la vida prenatal es un bien constitucionalmente protegido y

expresamente se afirma: "… la vida prenatal es un bien jurídico, reconocido incluso por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123." (página 63 del proyecto); también se señala expresamente que: "… dado que, en el presente caso confluyen, por un lado, el bien constitucional de la vida prenatal y, por otro, los derechos fundamentales de las mujeres, este Tribunal Pleno entiende que debe procurarse, de ser posible, un equilibrio razonable de los bienes y derechos constitucionales en tensión, de tal manera que puedan prevalecer en lo posible, armónicamente, sin que necesariamente uno o unos eliminen de manera absoluta al otro u otros." (páginas 85 y 86); y se refuerza esta premisa cuando se dice: "Lo anterior, en el entendido de que, dado que los derechos fundamentales tutelados no son absolutos ni ilimitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres, consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales, destacadamente, la vida prenatal." (foja 94 del proyecto). En este contexto, por supuesto que estoy totalmente de acuerdo con las afirmaciones en el sentido que: "… Tanto la Constitución Federal como la interpretación que ha realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen la existencia de una protección gradual a la vida humana en el plano de su gestación fisiológica" (como lo señaló en su posicionamiento el Ministro presidente en la sesión del 28 de septiembre de 2011; ver la página 47, quinto párrafo, de la versión estenográfica de la sesión pública de esa fecha).

Pero el Ministro Valls más adelante también argumentó, para sostener su posición, textualmente lo siguiente: "En mi opinión, la invalidez de la norma general impugnada deriva de que, como ya dijimos, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad multicitada, 146/2007, nuestro sistema constitucional no protege la vida desde la concepción, sin que ello signifique que el no nacido no tenga un valor, pero éste es sólo como un bien jurídicamente protegido, lo que se confirma con la declaratoria interpretativa hecha por el Estado Mexicano respecto del artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto a que la protección de la vida desde la concepción es una decisión que corresponde a los Estados parte, sin que México lo haya hecho así, …". Y para finalizar su intervención dijo textualmente lo siguiente: "En este contexto, como manifesté al analizar el Código Penal para el Distrito Federal en cuanto a la tipificación del aborto, de acuerdo con nuestra Constitución y con los diversos tratados en derechos humanos suscritos por nuestro país, es obligación del Estado respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres de decidir; esto es, de respetar su libertad de decidir tener hijos, cuántos y cuando, o de no tenerlos, así como de asegurar el acceso al aborto en condiciones seguras y sujetas a métodos de planificación familiar, garantizar la seguridad y atención de las mujeres embarazadas, incluso, en fecha posterior al parto, así como de adoptar medidas positivas para su garantía. Siguiendo estas premisas señoras Ministras, señores Ministros, el derecho a la vida encuentra sus límites o modulaciones en los demás derechos y libertades como serían los derechos reproductivos, el derecho a morir con dignidad, la legítima defensa, la pena de muerte, etc., sin que al Constituyente de un Estado le esté permitido so pretexto de tutelarlo, establecer su protección desde la concepción y conferir personalidad jurídica al no nacido, pues ello no es compatible con el contenido esencial de los derechos y libertades que reconoce el orden constitucional mexicano, ni se corresponde con el sistema constitucional de nuestro país, por lo que definitivamente en la entidad y en el artículo que nos ocupa se ha excedido su competencia.".

El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea durante la sesión pública del 28 de septiembre de 2011, señaló: "En mi opinión, lo que está sucediendo con la reforma constitucional del Estado que estamos analizando no es tanto que amplíe un derecho o incluso no es tanto que establezca una nueva categoría de titulares de derechos humanos como dice el proyecto. En mi opinión, la cuestión es más sutil y por eso más peligrosa. Lo que hace la reforma es disponer del contenido del concepto de 'persona', que en mi opinión, y sobre todo a través de la nueva reforma constitucional en materia de derechos humanos que tanto se ha aludido, es un concepto del orden total constitucional o nacional, no es un concepto disponible para los Estados, no les corresponde a los Estados decir que se va a entender por 'persona' y no les corresponde dotar de contenido al titular de los derechos humanos. Lo que se está modificando aquí es la titularidad de los derechos humanos, se está disfrazando de una protección a la vida, en la que todos estamos de acuerdo, y me parece que el Estado tiene no sólo el derecho, sino la obligación de proteger la vida y tiene la

obligación de proteger en principio, que el producto de la concepción llegue a feliz término, con la titularidad del derecho, y esto es un cambio cualitativo. Para mí, este solo argumento, deviene en inconstitucional la reforma planteada porque se está disponiendo de un concepto que no es disponible para los Estados, es del orden total, del orden nacional, y que le corresponde sólo a la Constitución General de la República y a sus intérpretes dotarle de contenido, no a los Estados Miembros de la Federación. … Pero vamos a suponer sin conceder, que efectivamente nos pudieran decir es que no está disponiendo el Estado del concepto de persona, está estableciendo el concepto de 'persona' que establece la Constitución General, yo creo que esto no es así, si nosotros analizamos las normas de derechos humanos de la comunidad internacional, como han jugado los derechos humanos tradicionalmente, hay una diferencia esencial desde el punto de vista jurídico, entre el titular de derechos humanos como persona viva y viable, y el *nasciturus*. No se pueden equiparar desde el punto de vista de titular de los derechos humanos, sin perjuicio de la protección que se deba dar al *nasciturus*, son dos cosas diferentes, incluso la última reforma en materia de derechos humanos al artículo 29 que también se ha venido aludiendo porque excluye como derecho que no puede suspenderse el de la vida, claramente las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados establecen que esto no debe entenderse que se modifique y que entonces el titular de los derechos es a partir de la concepción …" (versión taquigráfica de la sesión pública del 28 de septiembre de 2011, páginas 22 y 23).

El Ministro Aguilar Morales durante la sesión pública del 26 de septiembre de 2011, expresó lo siguiente textualmente: "Si como se dice en el proyecto, la Constitución General de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede una Constitución de un Estado de la Federación hacerlo, porque ello es parte el concepto fundamental esencial en la definición del derecho humano, que no puede definirse en una norma de esa naturaleza. … Establecida la falta de competencia el Constituyente Local para expedir la norma combatida, ya sea porque no puede establecer derechos fundamentales o porque no puede ampliar el espectro de sujetos protegidos por la Constitución Federal, resultaría innecesario el estudio de los demás temas, sin que el principio de exhaustividad justifique un estudio que en este caso considero innecesario. … En consecuencia, ya que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California contiene la definición conceptual de un derecho fundamental humano, como es el de la vida, el momento de su inicio, los sujetos protegidos y su consecuente protección, es claro que resulta inválido en tanto que el legislador estatal no puede legislar sobre ello, ni en consecuencia la Constitución de un Estado puede contener dicha norma." (versión taquigráfica de la sesión pública al inicio señalada, páginas 54 y 55).

El Ministro presidente Silva Meza se distanció de las consideraciones del proyecto argumentando que para él el tema central no es el enfoque sobre la titularidad de los sujetos o la calificación de los sujetos para fijar su posición al respecto manifestando: "… y creo que no, sino prácticamente creo que esto es esencial y constitucionalmente mucho muy importante el determinar si el Constituyente Local cuenta con facultades para ampliar el contenido del derecho fundamental de la vida, y de ser afirmativa esta premisa resolver si en este ejercicio éste tiene límites constitucionales y qué límites son esos". No obstante esta premisa, durante su posicionamiento expresó: "… De esta forma, el marco de referencia sobre la amplitud de protección que puede tener un derecho humano estatal se define por el alcance que se da al derecho humano en el orden constitucional federal al ser una referencia obligatoria para el ejercicio de las competencias estatales." (página 47 de la versión estenográfica de la sesión pública del 28 de septiembre de 2011) … "El artículo impugnado al equiparar al concebido no nacido con el nacido amplía el ámbito de protección local al derecho a la vida del concebido, en contraste con los límites máximos que tanto la Constitución Federal como esta Suprema Corte de Justicia han reconocido en torno a la protección que se le debe otorgar al producto de la concepción." (misma versión estenográfica, página 49, segundo párrafo). … "En la exposición de motivos se revela la intención del Constituyente Local de reprimir, en el ámbito penal, cualquier conducta que atente contra la vida del concebido no nacido." (versión estenográfica citada, página 49, quinto párrafo) … "Entonces, la extensión del derecho a la vida del concebido no nacido en los términos entendidos por el Constituyente Local, excluye la posibilidad de que la legislatura del Estado pueda ponderar la importancia de proteger el proceso de gestación, lo que incluye la existencia y desarrollo del feto,

respecto del amplio espectro de posibles impactos que dicha protección puede tener sobre la madre; los términos en los que está redactada la ampliación del derecho a la vida provoca que ante el posible conflicto de dos derechos, no se pueda determinar cuál de ellos pueda prevaler, esto, porque la medida adoptada por el legislador local, desplaza en automático diversos derechos consagrados en favor de las mujeres y se torna imposible la ponderación del grado de protección del producto de la gestación, en correlación con los derechos fundamentales de las madres, en concreto, preocupa la interrelación de la extensión del derecho con el derecho a la salud reproductiva del derecho en comento. La norma no reconoce que estamos en presencia de un proceso de gestación en el cual la vida del *nasciturus* está vinculada necesariamente con la de la madre, por tanto, la intervención del Estado para proteger al no nacido, debe ser en función de la vinculación que existe entre uno y otro pues al no poderse separar, se debe tener la posibilidad de graduar la protección de derechos de uno y otro atendiendo al desenvolvimiento de dicho proceso, además, no debemos soslayar que la protección absoluta a la vida en los términos previstos en la Constitución Local crea obligaciones positivas y negativas para el Estado en defensa del no nacido. Lo anterior, pues por una parte se genera la obligación estatal a no desplegar conductas que de alguna manera puedan impedir el libre desarrollo del proceso de gestación, por ejemplo: No dispensar servicios médicos que tengan alguna incidencia sobre dicho proceso, como la píldora del día siguiente o la utilización del dispositivo intrauterino y, por otro lado, crea la obligación positiva que implica la intervención del Estado en una defensa absoluta al derecho de mérito, lo que podría implicar el establecimiento de medidas radicales en materia de salud, campañas de prevención del aborto, planeación familiar, prohibición de fertilización *in vitro*, penalización del aborto. En consecuencia, es claro que las obligaciones positivas y negativas que se derivan de la defensa absoluta del derecho a la vida del *nasciturus* desde el momento de su concepción, sí excluye la posibilidad de que la legislatura del Estado realice una ponderación atendiendo al proceso de gestación y con ello desplace a los derechos que tanto la Constitución Federal como la Local son reconocidos a favor de la madre, además, el desplazamiento referido también resulta necesario para este efecto comprobar si la medida adoptada por el Constituyente responde a un fin constitucionalmente válido, si resulta adecuada o idónea para conseguir ese fin, si es la menos restrictiva en relación con el fin perseguido y si cumplido lo anterior, la prevalencia del fin favorecido es proporcional a la afectación del fin desplazado, para lo cual, estimo necesario, que se haga el estudio de razonabilidad de la medida adoptada y haciéndolo nos encontramos que las respuestas son negativas. … El artículo 7 de la Constitución de Baja California ordena la tutela del derecho a la vida desde el momento en que una persona es concebida a través de una medida consistente en equiparar al producto de la concepción con las personas nacidas, lo cual trae por consecuencia incorporar al *nasciturus* bajo la protección de la ley en igualdad de circunstancias a las personas nacidas, la medida adoptada en la intención del Constituyente de Baja California, abona al fin perseguido por el Constituyente Local, sin embargo, la norma impugnada al equiparar el grado de protección del derecho a la vida con el concebido no nacido, no satisface el presupuesto de necesidad, pues resulta la medida más restrictiva respecto a los derechos de las mujeres, en razón de que si la tutela del derecho en cuestión se amplía en absoluto, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, necesariamente impacta en la disminución de los derechos de las mujeres que colisionen con esa extensión del ámbito de protección del derecho a la vida, en particular su derecho a la autonomía reproductiva y así, el Constituyente Local a través de la protección absoluta del derecho a la vida del no nacido, equiparándola al nacido, adopta una medida que carece de toda necesidad y de toda proporcionalidad." (páginas 51 a 53 de la versión taquigráfica de la sesión del 28 de septiembre de 2011).

La Ministra Sánchez Cordero hilvanó su argumentación sustancial para considerar la norma impugnada como inconstitucional, sobre una premisa muy interesante de "falta de certeza jurídica" al señalar textualmente: "Si la norma está formulado o formulada otorgando un margen de interpretación demasiado amplio; entonces, el gobernado no tendrá certeza jurídica suficiente para saber en qué condiciones podrá ejercer sus derechos y, por lo tanto, gozarlos plenamente; en otras palabras a mayor discrecionalidad de la autoridad menor certeza jurídica de los gobernados. … La falta de certeza jurídica genera así, en el gobernado, un efecto inhibitorio. El ciudadano al no saber cuándo y cómo puede ejercer sus derechos sin incurrir en una falta o inclusive

en vigor el día siguiente. Entre otras cuestiones, indica que no es posible restringir el ejercicio de ciertos derechos, entre los cuales se incluye el derecho a la vida.[5] Es decir, el Texto Constitucional ya reconoce expresamente el derecho a la vida de todas las personas.

---

en un ilícito, naturalmente se inclinará a evitar el ejercicio de ese derecho por no incurrir en la aplicación arbitraria por parte de la autoridad. Si el efecto inhibitorio es suficiente, entonces el derecho fundamental se torna nugatorio, pues su goce lejos de ser garantizado por el orden jurídico es amenazado por la falta de certeza. … En este caso, en el caso que analizamos, el ordenjurídico al generar incertidumbre inhibe el ejercicio de otros derechos por lo que no es necesario que medie un acto de aplicación por parte de autoridad para estimar que se actualiza la vulneración de un derecho." (página 26 de la versión estenográfica de la sesión pública del 27 de septiembre de 2011). Más adelante la Ministra explicó: "Y a eso me refiero, cuando señalo que en este caso, establecer absolutos, redunda en una condición que no permite la operatividad del mismo sistema jurídico, pues lo que hace posible la operatividad de un derecho, es el derecho mismo, el sistema en que está inserto, u derecho por lo tanto, viene siempre determinado por la estructura que lo hace posible; … El precepto en estudio deja de considerar las condiciones de operación que lo hacen posible de las demás condiciones del propio sistema de todos los derechos, como ya lo decía el señor Ministro Cossío. … En este sentido, considero que la propia porción normativa del artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California, al señalar que desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes hasta su muerte natural o no inducida, es contraria a los artículos 1o., 4o., 40, 41, 116, 124 y 133, –yo diría yo– 14 y 16 constitucionales por falta de certeza, de la Constitución Federal, por atentar en contra del sistema constitucional de reconocimiento y protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Norma Suprema, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la supremacía constitucional." (páginas 30 y 31 de la misma versión estenográfica).

Como se aprecia de las transcripciones que se contienen en el pie de página inmediato anterior y en éste, existe coincidencia en el posicionamiento de todos los Ministros de la mayoría, aunque con enfoques diferentes, en que el Constituyente de Baja California carece de competencia constitucional para emitir la norma impugnada y, segundo, que, salvo la Ministra Sánchez Cordero que no se pronunció al respecto, los otros señores Ministros le reconocen carácter de bien jurídico tutelado y no de "persona", desde el punto de vista normativo constitucional, al producto de la concepción. Es por ello que mantengo el proyecto, en sus términos, como voto particular, puesto que desde el punto de vista de lógica jurídica, desde mi óptica, para sostener esos criterios se tiene que partir, necesariamente, de que el orden constitucional nacional no le otorga la categoría jurídica de "persona". Si la Constitución Federal le otorgara o reconociera carácter normativo de "persona" (individuo o ser humano), sujeto de derechos fundamentales como los seres nacidos al cigoto, embrión o feto, entonces no se podría sostener la falta de competencia del Estado de Baja California en el caso concreto, bajo los razonamientos que se esgrimieron para sustentar la invalidez de la norma impugnada.

[5] "**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

"Sin embargo, ni en los documentos relativos al proceso legislativo que dio lugar a la mencionada reforma constitucional ni en las discusiones en las Cámaras del Congreso de la Unión se hizo referencia a los alcances del derecho a la vida en relación con el momento en que ésta inicia. Únicamente se señaló que en el artículo 29 constitucional reformado se pretendía incluir ciertos derechos que no pueden ser suspendidos ni aun en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; en concordancia con los estándares internacionales y particularmente en cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[6] Es decir, no es posible conocer cuál es el alcance del derecho a la vida con el solo texto del artículo 29 constitucional, conforme a su redacción vigente.[7]

"**En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos** a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, **a la vida**, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

"La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

"Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

"Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez." (Las negrillas y subrayado no son del original).

[6] "**Artículo 27. Suspensión de garantías**

"1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

"2. **La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos:** 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); **4 (Derecho a la vida)**; 5 (Derecho a la integridad personal); 6 (Prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (Principio de legalidad y de retroactividad); 12 (Libertad de conciencia y de religión); 17 (Protección a la familia); 18 (Derecho al nombre); 19 (Derechos del niño); 20 (Derecho a la nacionalidad), y 23 (Derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

"3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente convención, por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión." (Las negrillas y subrayado no son del original).

[7] Cabe destacar que algunos señores Ministros consideraron que no se abundó sobre lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, con base en su nueva redacción. Aun cuando en el proyecto sí se

"Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, la mayoría de los integrantes de este Pleno se manifestó en tres aspectos medulares para la resolución de la presente acción, en el sentido de que:

"A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege el derecho a la vida[8] (derecho que ahora está consagrado expresamente en su artículo 29, como se ha señalado), pero también que dicha protección y derecho no son absolutos.

---

indicó que este precepto reconoce, entre otros derechos, el derecho a la vida (aunque sin precisar cuándo inicia su tutela) es preciso distinguir entre lo dispuesto en la norma en el sentido de que ciertos derechos no son suspendibles ni sujetos a restricción en las condiciones o supuestos excepcionales previstos en la propia norma (casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en los que el Poder Constituyente Permanente autoriza la suspensión o restricción de ciertos derechos en la medida y por el tiempo estrictamente limitados para hacer frente a la situación) y el que ese derecho sea absoluto o ilimitado, ya que son diferentes especificaciones normativas que operan en planos distintos. En el caso de suspensión o restricción de derechos, no es posible suspender o limitar el ejercicio pleno y efectivo de esos derechos, digamos, "inmunes" a la suspensión o restricción de derechos, al paso que los derechos, casi por definición, están limitados por otros derechos, dado el "principio de interdependencia" de los derechos humanos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.
Así, los derechos enumerados en el párrafo segundo del artículo 29 no son suspendibles ni pueden ser objeto de restricción, aun en casos que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; no obstante, esa condición no implica que sean absolutos o ilimitados, sino que están limitados por otros derechos.
En particular, el que el derecho a la vida se encuentre listado dentro de los derechos humanos que no pueden ser válidamente objeto de suspensión ni sujetos a restricción en las situaciones excepcionales señaladas no implica que sea absoluto.
Además, es preciso señalar que la determinación de que el derecho a la vida no puede ser suspendible ni sujeto a restricción no significa, ni implica, una modificación en cuanto a su contenido y alcances, sino que constituye una disposición de carácter formal en el sentido de que su pleno y efectivo ejercicio no puede suspenderse ni restringirse.
Sustenta lo anterior el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de trece de diciembre de dos mil diez:
"En este sentido, al referirse al derecho a la vida debe considerarse que su contenido y alcances permanecen tal como se encuentran reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales signados por México con las reservas y declaraciones interpretativas, de ninguna manera puede entenderse que el legislador constitucional está pretendiendo modificar en este precepto estos alcances, por ejemplo, en materia del derecho a la vida desde la concepción o en cualquier otro de los temas relacionados. La referencia de los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse, que constituye el núcleo duro es solamente una enumeración formal que no afecta el contenido de estos derechos."
[8] En el engrose de la resolución que elaboró el Ministro José Ramón Cossío, se asentó en relación a este importante tema: "De este modo, si el derecho a la vida se encontrara reconocido expresamente en la Constitución este sería, de cualquier forma, un derecho relativo y, en consecuencia, tendría que ser un derecho armonizable con otro conjunto de derechos.". Esta determinación se adoptó bajo la lógica de que, en el momento en que se resolvieron esos asuntos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconocía de manera expresa el derecho a la vida, como ahora lo hace en el artículo 29 constitucional.

"B. De los informes que se requirieron, prueba pericial y comparecencias que se realizaron para resolver aquella acción: '… puede derivarse la conclusión de que **no existe unanimidad** en los criterios éticos, morales filosóficos, científicos y legales **sobre el momento a partir del cual empieza la vida humana y el momento a partir del cual debe protegerse por el Estado**, sustentándose a este respecto afirmaciones encontradas entre sí'.[9] (El subrayado y las negrillas no son del original).

"C. En el ámbito de la protección de los derechos fundamentales por los tratados y convenciones internacionales suscritos por México, el único instrumento que reconoce que el derecho a la vida de toda persona se encuentra protegido, por lo general, desde el momento de la concepción, es la Convención Americana de Derechos Humanos, pero que este derecho no es absoluto, pues la expresión 'por lo general' se introdujo para establecer la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, esa protección y las modalidades a que queda sujeta la misma.[10] Además, México formuló dos declaraciones interpretativas y una reserva, de las cuales la primera declaración interpretativa versó sobre tal expresión, por lo que México 'no aceptó el establecimiento de un momento específico a partir del cual debía proteger el derecho a la vida y, en esa medida, se encuentra obligado el Estado Mexicano a proteger y garantizar el derecho a la vida como en el resto de los tratados internacionales lo disponen (sic), esto es, sin un momento específico para el inicio de la protección y aceptando que no es un derecho absoluto'.[11]

"En atención a que el artículo 29 constitucional reconoce expresamente el derecho a la vida, aunado a los criterios anteriormente señalados, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la convicción de que el reconocimiento que hace el artículo 7 de la Constitución de Baja California sobre la tutela al derecho a la vida, en sí mismo, es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Sin embargo, la vinculación de esa tutela a ciertos presupuestos explícitos –que es lo que esencialmente impugna el accionante en el primer concepto de invalidez que se analiza–, como son: 1. Que la protección inicia al momento de la concepción; y, 2. Que se otorga el carácter de individuo al concebido, es decir, al producto de la concepción y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, y que la protección es efectiva hasta la muerte natural o no inducida, obliga a realizar un juicio sobre la conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de esa tutela a la luz de esos presupuestos.

"Cabe advertir, como premisa fundamental de todo el desarrollo metodológico y analítico en la presente resolución, que el juicio abstracto de constitucionalidad de las normas generales impugnadas se realizará en lo pertinente, con sustento en los cono-

---

[9] Fojas 127 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007. Conclusión que, en idénticos términos, estaba ya formulada en el proyecto de resolución que presentó para su discusión el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

[10] "… ni siquiera la Convención de los Derechos del Niño incluyó o definió el momento en el cual comienza la protección de la vida." (fojas 166 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007).

[11] Foja 173 de la resolución adoptada en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007.

cimientos actuales de las ciencias al alcance de este Tribunal Constitucional, exclusivamente a la luz de los parámetros constitucionales (incluyendo los tratados internacionales) aplicables.[12]

"**La concepción y sus implicaciones jurídico-constitucionales**

"Existe una vasta bibliografía sobre el tema de la concepción[13] (fecundación), concepto que no ha logrado uniformidad, desde el punto de vista de la ciencia médica, en su definición y utilización. Existen acreditados diccionarios médicos que distinguen el concepto concepción del de fecundación,[14] mientras que otros consideran que son sinónimos.[15]

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una sola mención a la *concepción* (ninguna a *fecundación*); en el artículo 123, fracción XV del apartado 'A', que 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:

"'A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"'…

"'XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su esta-

---

[12] Reconociendo que existen consideraciones filosóficas, metafísicas o trascendentes de relevancia en relación con estos aspectos, pero que son aplicables en otros contextos.

[13] Por ejemplo: Carlson, Bruce, *Embriología humana y biología del desarrollo*, 4a. ed., (trad. Diorki Servicios Integrales de Edición), Elsevier, Barcelona, España, 2009; V. Cusí, "Desarrollo normal del embrión", en *Medicina del embrión*, M. Carrera y A. Kurjak (comp.), Masson, 1997, Barcelona, España; Paxinos, G. y Mai, J.K., "Fetal Development of the Central Nervous System", en *The Human Nervous System*, 2a. ed., Elsevier, Amsterdam, 2004; Alberts, B., Johnson, A., et al., "Development of Multicellular Organisma", en *Molecular Biology of the Cell*, 4a. ed., Garland Science, Nueva York, E.U.A., 2002; Sadler, Thomas W., *Langman's Medical Embryology*, 6a. ed., Williams and Wilkins, Maryland, E.U.A.; y Nicholls, J.G., Martin, A.R., et al., "Development of the Nervous System", en *From Neuron to Brain*, 4a. ed., Sinnauer Associates, Massachusetts, E.U.A.

[14] Así, por ejemplo, por *fecundación* y *concepción*, de acuerdo al Diccionario Dorland's, uno de los más aceptados en ciencia médica, se entiende lo siguiente:
"Fecundación: impregnación o fertilización, unión de los 2 gametos que forman un cigoto y termina con la implantación."
"Concepción: Inicio de la gestación marcado por la implantación del blastocisto en el endometrio con la formación de un cigoto."

[15] En cambio, según el *Merriam Webster Medical Dictionary, conception* (concepción) significa: "*the process of becoming pregnant involving fertilization or both*." (el proceso de embarazarse involucrando fertilización o ambos).

blecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.'

"También tiene dos menciones a la *gestación*, una en el apartado 'A', fracción V, y otra en el apartado 'B', fracción XI, inciso c), evidentemente con el mismo sentido y alcance que la mención a *concepción* del apartado 'A'.[16] Los textos son los siguientes:

"'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:

"'A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"'...

"'V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación;[17] gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

"'...

"'B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"'...

"'XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"'...

---

[16] Ambos apartados fueron adicionados con el mismo fin, en las partes relativas, por adición a la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974. Es decir, su propósito era igualar a la mujer y al varón en el acceso y libertad de trabajo y empleo, como se constata de los documentos del proceso legislativo que dio origen a esas modificaciones al artículo 123.

[17] *Gestación* es sinónimo de "embarazo o preñez", *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 21a. ed., tomo I (A-G), Madrid, 1992, p. 1038). De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana 007-SSA2-1993, embarazo normal: "Es el estado fisiológico de la mujer que se inicia con la fecundación y termina con el parto y el nacimiento."

"'c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.'

"En este sentido, del dictamen que se generó al seno del Poder Legislativo de Baja California, con motivo de la reforma constitucional al artículo 7, se desprende que en el caso de esa entidad, el Constituyente Estatal identificó el concepto concepción con el de fecundación.[18] Es cierto que el precepto combatido se refiere al inicio de la vida en la concepción, pero también lo es que, en el contexto en que el término se usa, se debe entender como sinónimo de fecundación, puesto que, a lo largo de la exposición de motivos, se hace referencia, de manera reiterada, al momento en que el óvulo es fecundado por el espermatozoide, y se afirma que es entonces cuando empieza el proceso biológico que da origen al ser humano, ya que en ese instante inicia la concepción.

"De acuerdo con Bruce Carlson, reconocido experto en embriología humana, 'la fecundación (concepción) consiste en una serie de procesos, más que en un único acontecimiento. En su sentido más amplio estos procesos comienzan cuando los espermatozoides inician la penetración de la corona radiada que rodea el óvulo y terminan con el entremezclamiento de los cromosomas maternos y paternos tras la entrada del espermatozoide en el óvulo'.[19] De acuerdo con este autor, es en ese momento cuando inicia la unión y fusión del espermatozoide y el óvulo al entrar en

---

[18] La porción relevante del dictamen dice: "B. Intención de la iniciativa. La presente iniciativa pretende reformar el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, bajo la premisa de que el ser concebido es persona humana y tiene derechos comenzando por el derecho a la vida y a nacer.
"Diversos estudios médicos han demostrado que en un óvulo **fecundado** hay una nueva vida humana, pues nada sucede a lo largo de la gestación que modifique o complemente su esencia. Estos estudios señalan lo siguiente:
"…
"Esos mismos estudios agregan que el genoma humano demuestra que la niña o el niño concebidos son seres humanos diferentes de la madre, no meros apéndices.
"La ciencia médica ha avanzado y seguirá haciéndolo, logrando que un bebé nazca vivo y viable desde las 21 semanas de gestación (menos de 5 meses).
"El embrión tanto desde el punto de vista biológico como filosófico contiene a todo el ser humano en potencia. Si al embrión se le permite desarrollarse normalmente será un niño o niña y luego un adulto. Desde el punto de vista de la ética y el derecho, la sociedad debe siempre proteger a los más débiles.
"Hasta aquí la opinión médica, que demuestra que en un óvulo **fecundado** existe una nueva vida humana." (El subrayado y las negrillas no son del original). Fojas 728 a 730 del expediente en que se actúa.

[19] Carlson, Bruce, *Embriología humana y biología del desarrollo*, 4a. ed., Elsevier, Barcelona, España, 2009, página 3.

contacto sus núcleos, lo que provoca que surjan los 46 cromosomas (23 del óvulo de la madre y 23 del espermatozoide del padre) que es el número normal en la especie humana; momento este último en que es posible afirmar que se ha completado el proceso de fecundación, generándose así, del óvulo fecundado, lo que se denomina técnicamente: *cigoto*.

"De lo anterior se colige que si bien la ciencia ha definido cuál es el momento en que se puede hablar de concepción (fecundación) natural, es sumamente difícil determinar, en la inmensa mayoría de los casos, el momento real en que se completa ese proceso en una mujer.[20]

"***Concepto de persona y/o individuo y/o ser humano; y sus implicaciones jurídico-constitucionales***

"En la lógica del desarrollo argumental que se ha adoptado, ahora lo que corresponde es desentrañar el sentido que la Constitución Federal otorga a los vocablos: persona, individuo y ser humano (hombre) como conceptos constitucionales, dado que los tres se encuentran presentes, de manera expresa, en el texto de nuestra Ley Fundamental.[21]

"Del contraste gramatical y contextual del uso de los vocablos en los artículos constitucionales que los contienen, se arriba a los presupuestos normativos siguientes:

"**1.** El concepto *persona* varía en el alcance y significado que le otorga el Constituyente, pues lo emplea de tres maneras distintas; en ocasiones, lo identifica con el sentido jurídico de *individuo*, es decir, *persona física*;[22] pero también utiliza el vocablo con el doble sentido jurídico que comprende al mismo tiempo los de *persona* física o persona moral[23] y, finalmente, en otros casos, utiliza el vocablo explicitando en el mismo

---

[20] Para que esto fuese posible tendría la pareja que someterse a un control técnico-científico, a efecto de que cada vez que realizaran el coito se verificara si hubo fecundación. Por lo mismo, en los casos de inseminación artificial sí se sabe el momento preciso en que se presenta la fecundación.

[21] El concepto *ser humano*, que aparece de manera única en el artículo 3o. de nuestra Constitución, se equipara ahí por el contexto y la estructura gramatical de la oración en la que se encuentra incorporado, al sentido que les otorga el propio Texto Fundamental a los de *individuo* o *persona física*, como claramente se desprende del texto de la porción normativa citado, del artículo 3o. de la Constitución, que es el siguiente:
"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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

[22] Como es claramente en el contexto de los artículos que, como ejemplo, se citan a continuación: 3o., fracción II, inciso c), 4o., párrafos segundo, tercero y cuarto, 5o. párrafos primero, quinto, sexto y último, 6o., párrafo segundo, fracción III, 16 párrafo quinto, 20, apartado B, en su encabezado, 21, párrafo 10, inciso b), 28 párrafo 7o., 94, último párrafo, 95, último párrafo, 96, primer párrafo, 100, párrafo tercero, 101, segundo párrafo, 108, primer párrafo, 115, fracción I, segundo párrafo, 116, primer párrafo, y en la fracción III, párrafos tres y cuatro, 117, fracción IV, 121, fracción III, segundo párrafo, 122, párrafo cuarto, 123, primer párrafo y fracciones XVIII y XXII del apartado A, así como la fracción XIV del apartado B y 130, antepenúltimo y penúltimo párrafos.

[23] Es el caso de su uso en los artículos que, a manera de ejemplo, se citan a continuación: 14, 16, 17, 28 párrafo segundo, 107 y 117, fracción IV.

texto normativo, para que no sea materia de interpretación, que se aplica a *personas físicas* y a *personas morales* (llegando en algunos casos a especificar que se aplica a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras).[24]

"Sin embargo, es importante destacar que, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once,[25] se modificaron diversos preceptos constitucionales con el objeto de que se refirieran a las *personas*, en vez de a los *individuos*.

"Este es el caso, por ejemplo, del artículo 1o. constitucional, cuyo primer párrafo ahora dice:

"'En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.' (El énfasis es añadido).

"En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora de la reforma constitucional –es decir, la Cámara de Senadores– se explica el porqué de la modificación, en los siguientes términos:

"'Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término «persona» propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entendiendo por tal, a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas.'[26] (El subrayado no es del original).

"Igualmente, en el artículo 29 de la Constitución Federal ya no se prohíbe que la suspensión de derechos se contraiga a un determinado *individuo*, sino que ahora se emplea la expresión: 'a determinada *persona*' (pero estos cambios no se hicieron en los demás artículos de la Ley Fundamental citados).

---

[24] En este supuesto se encuentran los artículos que, a manera de ejemplo se citan a continuación: 6o., párrafo segundo, fracción VI, 13 y 49 segundo párrafo hablan de persona o corporación, 41, fracción III, apartado A, penúltimo párrafo, 99, párrafo cuarto, fracción VIII –incorporándose también en esta fracción a las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras-; inclusive, en algunos preceptos se llega a diferenciar las personas por su carácter privado o público, como es en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo y penúltimo párrafo.

[25] Que entró en vigor el día siguiente, es decir, el sábado doce de junio del mismo año, de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[26] Véase la Gaceta del Senado Número 223, correspondiente al segundo periodo ordinario, martes, 8 de marzo de 2011.

"**2.** El concepto *individuo* presenta en nuestra Constitución el mismo sentido jurídico de *persona humana (física)*, como se desprende, sin duda, de los artículos en que el Constituyente lo utiliza.[27]

"**3.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también usa, en solamente un precepto, el concepto '*ser humano*'[28] (aunque en otros utiliza el de '*hombre*').[29]

"De lo antes señalado se puede concluir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado el contexto normativo en que se utilizan, equipara los conceptos *individuo* y *ser humano* (hombre) con el de *persona humana* (física) y, por ende, debe convenirse que este sentido y no otro debe ser el referente para el juicio de constitucionalidad respecto del concepto de invalidez que se analiza.

"Al tener la vida y la dignidad humanas, así como los derechos y libertades de la *persona* reconocimiento constitucional y, por ende, consecuencias jurídicas relevantes,[30] la cuestión que se plantea aquí es si el producto de la concepción (embrión/feto para efectos del derecho positivo mexicano)[31] califica como *persona humana* (por lo tanto, *individuo*) en el sentido normativo y conforme al sistema de derechos fundamentales establecido en la Constitución General de la República.

"Partiendo de la primera aproximación de carácter conceptual, aunque para otros espacios del conocimiento humano (filosofía, psicología, psiquiatría, religión, moral, etcétera) en ocasiones, los términos 'ser humano' y 'persona' no se usan como sinónimos o en forma intercambiable, para nuestro Texto Fundamental dichos términos sí son coextensivos, es decir, tienen la misma extensión en el sistema constitucional mexicano. En este sentido, si bien un embrión o feto podría calificar genéricamente como *ser humano* con el enfoque de otra disciplina, no califica necesariamente como *persona o individuo* en un sentido normativo, que es el relevante en el presente asunto.

"En efecto, con independencia de la cuestión acerca de en qué momento puede trazarse el inicio de la vida humana en la etapa prenatal, ante el argumento frecuentemente

---

[27] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza el concepto de individuo en los siguientes artículos: 3o.; 18; 19, párrafo 3o.; 25, párrafo primero; 27, fracción XV, párrafos segundo, tercero y cuarto; 49; 73 fracción XVI, último párrafo; 76, fracciones X y XI; 78, párrafo segundo fracción IV; 80; 107, fracción II, párrafo sexto; 116 párrafo primero; 125 y 135.
Solamente las referencias a individuos contenidas en el artículo 107, por una interpretación extensiva de la Suprema Corte se han ampliado en su significado a personas colectivas, pero no por esta excepción se podría llegar a afirmar que el vocablo individuo no corresponde al de persona física.

[28] El texto del artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede ver en la transcripción hecha a pie de página 54 anterior.

[29] Artículos 3, fracción II, inciso c), 11, 15, 18, párrafo segundo, y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[30] Reconocimiento a la dignidad y a los derechos y libertades que se encuentra en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[31] Conforme a lo dispuesto en el artículo 314, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Salud, se entiende, respectivamente, por "embrión", al "producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana gestacional", y por "feto", al "producto de la concepción a partir de la decimotercera semana de edad gestacional, hasta la expulsión del seno materno".

utilizado de que el producto de la concepción es un ser humano (un *ser humano* en formación), es preciso hacer la siguiente distinción: un ser humano efectivamente puede definirse en términos de su pertenencia a la especie *homo sapiens* (y la pertenencia a esa especie es determinable empíricamente y, en último análisis, con base en criterios científicos), lo que lleva a la conclusión correcta, con este enfoque, de que, desde el momento de la fecundación del óvulo de una *mujer* por un espermatozoide de un *hombre*, inicia la formación de un ser humano.

"Sin embargo, constitucionalmente el concepto 'ser humano' significa no sólo la pertenencia a la referida especie, sino que, además, se refiere a miembros de la especie humana con ciertas características o atributos que les otorga o reconoce el propio sistema normativo.[32] En este segundo sentido es que se habla del ser humano (individuo) como persona (persona jurídica), como sujeto de derechos y obligaciones.

"Si lo anterior es así, luego la pertenencia a la especie *homo sapiens* es condición necesaria pero no suficiente para calificar como persona/individuo en sentido normativo. De la premisa que describe el hecho (biológico) de que un ente, ser u organismo es un miembro de la especie humana, no cabe concluir, automáticamente, sin otras premisas adicionales, que califique jurídicamente como persona. Para ello es necesario que se cumplan, desde el punto de vista conceptual y normativo, otras condiciones.

"Por tanto, si el concepto de persona o de individuo como sujeto jurídico, es una noción normativa en cuanto que no puede elucidarse sin referencia a las normas (en el presente caso a normas constitucionales) que establecen sus derechos u obligaciones, en el entendido de que las formulaciones normativas empleadas por el Poder Constituyente ya sea originario o permanente, son relevantes en la determinación de los derechos fundamentales y sus titulares, se ratifica que el concepto de persona jurídica es constitucionalmente un concepto normativo.

"Si, conforme a lo anterior, un cigoto (técnicamente entendido como la unión o fusión del óvulo y el espermatozoide en el inicio del proceso gestacional) califica como un organismo humano; ¿se le puede considerar razonablemente como una persona o individuo –sujeto jurídico o normativo– de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

"La respuesta es *no*, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los no nacidos sean personas, individuos o sujetos jurídicos o normativos y sólo los reconoce como bienes jurídicamente protegidos, por más que califiquen como pertenecientes a la especie humana.

---

[32] A título meramente ilustrativo, en este sentido son seres que perciben, sienten, razonan, son autoconscientes, recuerdan, forman intenciones, realizan proyectos y demás. La expresión "y demás" significa que la lista está abierta. La cuestión no es pacífica. Véase: Dennett, Daniel. "Conditions of Personhood", en The Identities of Persons, (comp. por Oksenberg Rorty, Amélie), ed. University of California Press, Berkeley, 1976, pp. 175 a 196.
En todo caso, se considera que el legislador, en el momento de determinar legalmente qué es y quién es persona debe atender a criterios de racionalidad, pues el "Derecho no es una institución que esté al margen del requerimiento de la racionalidad …". Véase: Cruz Parcero, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta; Madrid, 2007, p. 137.

"La Constitución hace una distinción clara, al hablar del concebido pero no nacido, como *producto de la concepción* (artículo 123, apartado A, fracción V) así como del embarazo o la gestación (artículo 123, apartado A, fracción XV e inciso c), fracción XI, del apartado B). De ningún artículo, aun interpretando de manera integral y sistemática el texto de la Constitución, se podría derivar la conclusión de que en ella se otorga un tratamiento jurídico al *producto de la concepción* equiparable al *individuo*, entendido éste como *persona jurídica.*

"La Constitución reconoce derechos fundamentales para la *persona jurídica* (es decir, para el individuo que ha nacido), distinguiendo en algunos casos protecciones específicas, por género o edad, como en los artículos 2o., apartado A, fracción II, en el que emplea el concepto de dignidad de la mujer; o en el 4o., párrafo segundo, en el que se establece el principio de igualdad del varón y la mujer ante la ley; o como también en el artículo 4o., párrafos sexto, séptimo y octavo, en los que protege a los niños y niñas quienes, si bien –casi por definición– no tienen todos los atributos de los seres humanos adultos capaces, gozan de un régimen de derechos fundamentales,[33] que inclusive llega a la noción de protección a la 'dignidad de la niñez';[34] o

---

[33] Es preciso hacer esta aclaración sobre el régimen de los menores, porque, si bien, por ejemplo, un bebé de unos cuantos meses no tiene todos los atributos arriba mencionados para reclamar, por sí, todos los derechos fundamentales, la Constitución le otorga algunos derechos especiales.
El tema de los derechos de los niños ha sido objeto de discusiones en la teoría jurídica, ya que se considera un reto para el poder explicativo de las diferentes teorías de los derechos.

[34] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegera (sic) la organización y el desarrollo de la familia.
"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
"Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.
"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural."

como también sucede, de manera diáfana, en el artículo 18, párrafos cuarto, quinto y sexto, para el caso de menores y adolescentes infractores, quienes por mención expresa del Constituyente *son personas en desarrollo* para efectos constitucionales.[35]

"De igual manera, como ya se dijo antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos usa, en ocasiones, los términos 'ser humano' y 'hombre', los que, dado el contexto normativo en que el Constituyente los utiliza, resultan equiparables al de *individuo* o persona, que es quien tiene otorgados los derechos fundamentales que contiene la Constitución.

"En suma, el ámbito personal de validez de las normas constitucionales se refiere a los nacidos, y no puede entenderse referido a la vida prenatal.

"Además, esto se refuerza al considerar que, cuando la Constitución General hace referencia a la *concepción* y a la *gestación*, lo hace siempre en función de los derechos –laborales– de la mujer embarazada. En cambio, la propia Norma Suprema también hace referencia al nacimiento, destacadamente en el artículo 30.[36] Este precepto

---

[35] Los párrafos citados tienen los textos siguientes:
"La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.
"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.
"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves."
[36] "**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por **nacimiento** o por naturalización.
"A) Son mexicanos por nacimiento:
"I. **Los que nazcan en territorio de la República**, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
"II. **Los que nazcan en el extranjero**, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
"III. **Los que nazcan en el extranjero**, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

establece los supuestos en que se debe considerar que una persona tiene nacionalidad mexicana, e indica que el hecho generador de ese status –o ámbito personal de validez de la norma– es, precisamente, el nacimiento; no la fecundación o concepción. La calidad de 'mexicano', de acuerdo con la propia Constitución General, conlleva determinadas consecuencias jurídicas (derechos y obligaciones) que sólo son aplicables a los sujetos nacidos (porque los no nacidos aún no tienen ese carácter).[37]

"IV. Los que **nazcan** a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
"B) Son mexicanos por naturalización:
"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

[37] Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaró reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete no constituye fundamento del derecho a la vida del concebido, ya que la referida disposición transitoria depende de las normas contenidas en los artículos permanentes reformados, los cuales exigen el requisito indispensable del nacimiento.
Ese artículo transitorio señaló:
"**Tercero.** Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en que el presente decreto entre en vigor, seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o **concebidos** durante su vigencia." (Énfasis añadido).
Cabe señalar que dicho artículo tercero transitorio se reformó mediante el diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, para quedar como sigue: "Las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, seguirán aplicándose a los nacidos o concebidos durante su vigencia, únicamente en todo aquello que les favorezca, sin perjuicio de los beneficios que les otorga la reforma contenida en el presente decreto.". Sin embargo, el texto reformado no modifica la conclusión a la que se arriba en el presente apartado.
La referida disposición no tiene los efectos universales y absolutos que algunos han pretendido otorgarle como supuesto sustento del derecho fundamental a la vida en favor del concebido, sino que por su propia naturaleza transitoria fue una disposición que otorgó una protección específica a una determinada clase de sujetos normativos, para ciertos efectos y por un tiempo determinado. El Congreso de la Unión en su carácter de legislador ordinario y conforme a la facultad que le otorga el artículo 72, base F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:
"**Artículo 72.** …: F. **En la interpretación**, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."
Así, el legislador interpretó el artículo transitorio de manera auténtica, fijándole precisamente ese alcance temporal y limitado al expedir la nueva Ley de Nacionalidad.
En efecto, dado que el derecho tiene un carácter sistemático, es preciso tener presente que el legislador ordinario federal estableció, en el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Nacionalidad, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, lo siguiente:
"**Artículo quinto.** Los nacidos y concebidos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el que se reforman los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estarán sujetos a lo dispuesto por los artículos segundo y tercero transitorios del citado decreto.

"Por otro lado, la postura consistente en que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se es sujeto de derecho a partir del nacimiento se refuerza al tomar en cuenta el contenido del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño,[38] de la cual México es parte. Ese precepto dice:

"**Para los efectos del párrafo anterior, se presumirán concebidos los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de esta ley**."
El artículo transitorio se justificó en la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal en octubre de 1997 a la Cámara de Senadores, con las siguientes razones: "En estricto apego al régimen transitorio establecido en dicha reforma constitucional (se refiere a la de marzo de 1997), en el artículo quinto transitorio de este proyecto se establece que a los nacidos y concebidos antes de la entrada en vigor de la reforma se les respetarán los beneficios y derechos que les otorgaba el régimen que se derogaría.
"Para dar certeza jurídica a la situación a la que se refiere el párrafo anterior, precisa que se entenderán como concebidos a los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de la presente iniciativa, lo cual es congruente con las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal."
Como se señaló, la Ley de Nacionalidad entró en vigor el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho, con arreglo a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto respectivo, a efecto de que entrara en vigor el mismo día que las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y siete, es decir, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho.
Acorde con lo anterior, los sujetos normativos de la disposición transitoria bajo análisis establecida por el Poder Constituyente Permanente, son los nacidos y concebidos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el que se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Lo anterior, se ve confirmado por el artículo quinto transitorio expedido por el legislador federal ordinario.
El efecto de la citada disposición fue regular el tránsito de dos situaciones específicas: la primera, para que aquellos que antes de la reforma constitucional hubieran perdido la nacionalidad mexicana por haber adoptado voluntariamente otra nacionalidad, pudieran recuperar la mexicana y, la segunda, que las disposiciones vigentes con anterioridad al veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho siguieran aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia; es decir, el efecto específico fue que se siguieran aplicando ciertas normas, en materia de nacionalidad mexicana, a dichos sujetos normativos, pero acotado en términos semejantes a como lo hace la legislación civil.
Por ello es que el párrafo segundo del artículo quinto transitorio de la Ley de Nacionalidad estableció que: "Para los efectos del párrafo anterior, se presumirán concebidos los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de esta ley."
Si la ley entró en vigor el 20 de marzo de 1998, los "concebidos" para efectos de la reforma constitucional serán aquellos nacidos vivos y viables a partir del 21 del mismo mes y año y hasta el día 300 contado a partir de esa última fecha, es decir, el 14 de enero de 1999.
Por esas razones, el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de mayo de 1997, conforme al acotamiento que hizo el legislador federal ordinario, no tuvo los alcances universales y absolutos que en una de las acciones de inconstitucionalidad se pretendió darle.
Ello de ninguna manera pretende sustentar la constitucionalidad del texto del artículo transitorio de la Norma Fundamental en la ley secundaria (como lo afirmaron los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Ortiz Mayagoitia en su voto de minoría en relación con la resolución recaída a la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007), sino acreditar que la interpretación auténtica que se le dio a dicho artículo y que ha prevalecido hasta la fecha, fue precisamente la que se ha señalado.
[38] Esta convención entró en vigor para México el 21 de octubre de 1990, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

"'Artículo 7.

"'1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"'2. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.'

"Como ya se dijo, en esta convención no se define expresamente en qué momento comienza la vida de la niña o niño. Sin embargo, el artículo recién transcrito robustece la noción de que el status de 'persona', para efectos jurídicos, se contrae desde el momento del nacimiento, pues es hasta entonces que el niño tiene derecho a ser inscrito en un registro, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

"En este sentido, es válido sostener, como lo hace la accionante, que aunque ningún instrumento jurídico –sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratado o convención internacional, o ley– define cuándo se puede hablar jurídicamente de 'niño' o 'niña', esos conceptos en su sentido de 'persona jurídica', siguen la misma regla que se ha señalado antes, por lo que debe considerarse que es a partir del nacimiento que adquiere ese carácter un 'niño' o 'niña' para todos los efectos legales, con las excepciones que establece la legislación civil, mismas que están, en todo caso, sujetas a la condición necesaria y absoluta del nacimiento para su eficacia.

"Para recapitular, a partir de una interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los tratados internacionales que interesan al caso no se puede concluir que el producto de la concepción o fecundación, independientemente de la etapa gestacional en que se encuentre, se deba considerar como persona jurídica o individuo, para efectos de ser sujeto de los derechos constitucionales o de tener capacidad jurídica.

"En este sentido, asiste razón a la parte accionante cuando afirma que el Poder Reformador de la Constitución Local indebidamente equipara al 'concebido' con una persona nacida para todos los efectos legales, mediante una ficción jurídica. Es indebido porque, al indicar que el producto del embarazo es una persona nacida 'para todos los efectos legales correspondientes', el artículo impugnado le otorga todos los derechos y obligaciones previstos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos, así como los establecidos en la propia Constitución del Estado de Baja California.

"Si ni la propia Constitución Federal ni los instrumentos internacionales pertinentes contemplan como 'individuo' al producto en gestación, tampoco lo puede hacer la Constitución estatal, porque se conferirían derechos a un grupo de 'sujetos' no reconocidos por la Norma Suprema, lo cual supone una contravención a ésta, en atención al principio de supremacía establecido en el artículo 133[39] de la Constitución Política

[39] Esto es así, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el cual ésta es la ley suprema de la Unión, y prevalece sobre las constituciones de las entidades federativas, que deben apegarse a las disposiciones de aquélla.

"En este sentido, se debe recordar que, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 40,[40] 41, párrafo primero,[41] y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe establecer que el Estado Mexicano está estructurado como un Estado federal en el que los Estados que integran la Unión son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero sobre la base de que esa Unión, en una Federación, se sustenta en los principios establecidos en la Ley Fundamental, entre ellos, destacadamente, el de supremacía constitucional, con arreglo al cual las Constituciones particulares de los Estados 'en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'.

"De acuerdo con lo anterior, el federalismo debe ser congruente con el principio de supremacía constitucional y en tal virtud los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas están subordinados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece y contiene las reglas del Pacto Federal.

"Así, los Poderes Constituyentes locales están sujetos necesariamente al orden constitucional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que, incluye, en particular, los derechos humanos establecidos en la propia Constitución, los cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones ahí establecidos, de conformidad con el artículo 1o., párrafo primero, constitucional.

"Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia no pasa por alto el hecho de que, en principio, los derechos constitucionales eventualmente podrían extenderse a través de la legislación secundaria. No obstante, el caso que se resuelve no se trata sobre la extensión de derechos, sino sobre la creación de un nuevo grupo de sujetos de derechos a los cuales se les aplican, de acuerdo con la Constitución Local, los derechos humanos y sus garantías previstos tanto en la Constitución Federal como en la Local y en los tratados internacionales que se refieren a derechos humanos. Así pues, el Poder Reformador de la Constitución del Estado de Baja California no puede introducir al orden jurídico un conjunto de individuos que no prevé la Constitución General

---

"**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

[40] "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

[41] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. …"

de la República, pues al hacerlo se reducen los derechos constitucionales de sujetos que sí son reconocidos por ésta, y a los cuales son oponibles los del nuevo 'grupo de sujetos' creado por la norma estatal. Específicamente, si se considerara que el producto de la gestación tiene derechos constitucionales (como por ejemplo, el derecho a la salud, a la integridad física o a la vida, entre otros), éstos limitarían los derechos de las personas (principal, pero no exclusivamente, de la mujer que no desea procrear) que sí están reconocidos como sujetos normativos por la Constitución Federal. Luego, el constituyente estatal no tiene la facultad de ampliar el espectro de sujetos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos en que lo hizo.

"Lo anteriormente afirmado no implica, en forma alguna, que la Constitución no reconozca el valor de la vida humana prenatal y su consecuente protección o tutela; pero la protección constitucional se encuentra sustentada sobre la base de que aquélla constituye un bien constitucionalmente protegido, como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en el entendido de que no tiene una posición preeminente frente a los demás derechos y bienes constitucionalmente tutelados para la persona.

"Es decir, la vida prenatal es un bien jurídico, reconocido incluso por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123.[42]

"Más adelante se analizará si la reforma constitucional local que ahora se combate tiene repercusiones en la forma en que el orden jurídico de Baja California protege ese bien jurídico.

"De igual manera, este Pleno, al analizar el marco normativo internacional al que se ha sujetado México, en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, ya se pronunció sobre los alcances de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –único instrumento internacional que establece la protección a la vida, de manera general, desde el momento de la concepción– en el orden jurídico nacional, toda vez que el Estado Mexicano formuló una reserva y una declaración interpretativa al ratificar la invocada convención.[43]

---

[42] Vale la pena recordar que tanto el Tribunal Constitucional español como la Corte Constitucional de Colombia han emitido sentencias en el mismo sentido, es decir, reconociendo que el producto de la gestación humana o *nasciturus* es un bien jurídico constitucionalmente tutelado al que no se le puede conferir el carácter de titular de derechos y obligaciones, y distinguen entre la vida humana –incluso en gestación– y la titularidad del derecho a la vida (*cfr.* las sentencias 53/85 y 116/99 del Tribunal Constitucional de España y la sentencia C-355/06 de la Corte Constitucional de Colombia).

[43] Páginas 158 a la 185 de la resolución recaída a la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

La declaración y reserva vigentes, dado que México retiró parcialmente las formuladas originalmente, son las siguientes:

"1. Declaración interpretativa:

"Con respecto al párrafo 1 del artículo 4o., considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida a partir del momento de la concepción' ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados."

"A mayor abundamiento, debe decirse que en dicha resolución este Tribunal Constitucional se pronunció también en el sentido de que el derecho a la vida no es absoluto, ya que ninguno de los derechos humanos o fundamentales lo son, razón por la cual tendría que ser armonizable el de la vida con otros derechos.[44]

"Así, en cualquier caso, el bien constitucionalmente protegido relativo a la vida prenatal no podría tener una prevalencia absoluta e ilimitada en relación con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

"Por todo lo anteriormente señalado, la porción normativa del artículo 7 de la Constitución de Baja California impugnada es inconstitucional y debe invalidarse, pues viola el principio de supremacía contenido en los artículos 40, 41, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al calificar como persona humana en sentido normativo al producto de la concepción en etapa prenatal, en detrimento de los derechos de las personas nacidas.

"***II. Contraste de la protección de la vida prenatal con los derechos fundamentales de las mujeres***

"Las anteriores argumentaciones, relativas a la indebida atribución de personalidad a la vida prenatal, son suficientes para invalidar la norma combatida. No obstante, conforme al principio de exhaustividad, conviene analizar el resto de los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante, con el fin de determinar si el artículo constitucional combatido es violatorio de derechos fundamentales.

"El promovente sostiene que si bien la reforma impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida, consistente en la protección de la vida en gestación, no satisface los principios (parámetros) constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad jurídica y, por lo tanto, actualiza una indebida ponderación de los bienes constitucionales en conflicto.

"Asimismo, sostiene que existen medidas menos gravosas para los derechos fundamentales de las mujeres y que también son idóneas y suficientes para satisfacer la protección constitucional de la vida en gestación.

"De igual manera, aduce que la reforma impugnada produce una afectación desproporcionada y exorbitante en los derechos y bienes constitucionalmente reconocidos a favor de las mujeres que, como consecuencia de la protección incondicionada de la vida en gestación, quedan caracterizados como meros instrumentos cuyo destino necesario es la reproducción.

"Por lo tanto, el accionante considera que el decreto impugnado, al establecer una protección incondicionada y absoluta a favor de la vida prenatal, restringe indebidamente

---

"2. Reserva:
"El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos."

[44] Resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, páginas 162 y ss.

los derechos fundamentales de las mujeres establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en tratados internacionales, entre los cuales destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

"El concepto de invalidez antes resumido es fundado, como se muestra a continuación.

"**La dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres**

"Dado que el principio constitucional de la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres constituyen, en el presente caso, parámetros obligatorios de control de la constitucionalidad de las normas impugnadas, si las normas generales impugnadas, incluso cuando pretendan proteger la vida prenatal, violan la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), entonces esa condición sería suficiente para no ser válidas constitucionalmente.

"Ahora bien, pueden existir distintas clases de medidas o intervenciones legislativas para proteger la vida prenatal en relación con la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres.

"Las medidas normativas compatibles con la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres incluyen, por ejemplo, la nutrición mejorada de las mujeres embarazadas, la prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, así como la detección temprana de alteraciones fetales o complicaciones maternas que colocan en riesgo al binomio madre-hijo, y que implican obligaciones positivas a cargo del Estado.

"En el caso individual, la porción normativa impugnada, aun cuando pretende proteger la vida prenatal –un bien merecedor de protección constitucional–, resulta inconstitucional, toda vez que, al tiempo que protege la vida prenatal, vulnera la dignidad de las mujeres y sus derechos fundamentales, en particular los reproductivos y a la salud. Lo anterior es así, por lo siguiente:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un entramado de derechos fundamentales que tiene como uno de sus ejes rectores el concepto de dignidad humana, razón por la cual es preciso realizar una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, de las disposiciones relativas aplicables al caso, tomando como eje normativo la dignidad de las mujeres.

"Al respecto, cabe tener presente que el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad de todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana.

"El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[45] establece el principio constitucional de la dignidad humana y, específicamente, el artículo 2o.,

[45] Conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, el texto vigente es el siguiente:

apartado A, fracción II,[46] de la invocada Constitución consagra expresamente la dignidad e integridad de las mujeres.

"Sobre el particular, es preciso señalar que si bien es cierto que el reconocimiento específico de la dignidad e integridad de las mujeres se estableció mediante el decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, en virtud del cual se reconoce y garantiza la cultura y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas,[47] también lo es que la protección de la dignidad e integridad de las mujeres constituye un principio sustantivo de

---

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil *o cualquier otra que atente contra la dignidad humana* y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

[46] "**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.
"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
"…
"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
"…
"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes. …"

[47] De acuerdo con el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, Cámara de Origen, una de las razones para establecer esa cláusula específica de dignidad fue la necesidad de fortalecer la protección de los más débiles. En el texto del dictamen puede leerse: "… los indígenas tienen como individuos, como mexicanos, y como ciudadanos los derechos que la Constitución otorga. Sin embargo, es preciso fortalecer la protección de las áreas más débiles del conjunto, especialmente las mujeres y los infantes … Su reconocimiento (se refiere al derecho indígena) ha de sujetarse a los principios de la Ley Suprema y al respeto de la dignidad e integridad de las mujeres.". (Énfasis añadido).

rango constitucional de alcance general, pues informa el conjunto del ordenamiento jurídico, y, conforme a una interpretación sistemática, es una vertiente o especificación del principio de dignidad humana establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, y que se puede traducir como el derecho de las mujeres a ser tratadas, en todo caso, con dignidad y, correlativamente, como un deber de cumplimiento no graduable y, en principio, no sujeto a excepciones.[48]

"El referido principio constitucional de dignidad de las mujeres, como se verá, tiene diversas especificaciones normativas en relación con los derechos fundamentales de las mujeres, pudiéndose, así, hablar, por ejemplo, de la dignidad como igualdad y la dignidad como libertad.

"Según ya se ha dicho, el artículo 1o. constitucional, reformado recientemente, establece un marco de protección a los derechos fundamentales mucho más amplio, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece; que las normas relativas a esos derechos se interpretarán de conformidad con la Ley Fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; 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, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; y que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Por su parte, el artículo 4o. de la Constitución Federal establece varios derechos fundamentales aplicables al caso:[49]

---

[48] En el plano de la teoría jurídica se discute acerca de si la dignidad humana tiene una estructura distinta a la de otros derechos fundamentales que, en su caso, requerirían de ponderación o balanceo. En el plano de la teoría jurídica véase, por ejemplo: Atienza, Manuel, "Entrevista a Robert Alexy", en *Doxa* 24.

[49] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegera (sic) la organización y el desarrollo de la familia.
"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

"**Primero.** En su primer párrafo establece, como una manifestación del principio de igualdad invocado, que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

"La referida igualdad entraña una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, toda vez que, frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones discriminatorias.

"Apoya lo anterior, la tesis 1a. CLII/2007, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro: 'IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.',[50] que este Pleno comparte.

"**Segundo.** El artículo 4o., párrafo segundo, constitucional establece, en forma expresa, uno de los derechos básicos que constituye o fundamenta los *derechos reproductivos*, al disponer que: 'Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos'.

"Este artículo no siempre ha tenido la misma redacción. En mil novecientos setenta y cuatro se modificaron los dos primeros párrafos, para quedar con el texto actual. Esa reforma constitucional al artículo cuarto tuvo como eje rector la ampliación de los derechos de las mujeres.

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
"Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.
"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

[50] El texto de esa tesis dice: "El primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974 como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional, más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 262.

"Tanto la exposición de motivos como los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, coinciden sobre cuáles son los principales objetivos de la reforma constitucional: la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; la protección de la organización y el desarrollo de la familia; y el derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Con estos fines en mente, no sólo se reformó el artículo 4o. constitucional, sino que también se modificaron los artículos 30 y 123, apartados A y B, de la Norma Fundamental; el primero para 'establecer estricta igualdad entre varones y mujeres para adquirir los beneficios de la naturalización mexicana' y el segundo con objeto de equiparar los derechos laborales de las mujeres con los de los hombres.[51]

"A partir de las consideraciones de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión[52] se desprende lo siguiente:

---

[51] Expresamente, en la exposición de motivos se aseveró que: "la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y la lactancia". En este punto, es relevante hacer notar que la protección que se confiere al producto de la gestación es en función de los derechos laborales de la mujer embarazada, y no considerando a aquél como un sujeto de imputación jurídica.

[52] Exposición de motivos: "Para elevar el nivel de desarrollo en los más diversos órdenes, simultáneamente a la igualdad de hombres y mujeres, la iniciativa para incorporar a la Constitución un nuevo artículo cuarto ordena a la ley proteger la organización y el desarrollo familiar. Es en el seno de la familia donde se conservan con más pureza las formas de convivencia que dan a la sociedad mexicana su carácter singular y donde se generan las más limpias y auténticas aspiraciones y transformaciones. No es aventurado afirmar que la familia mexicana suscribe diariamente el plebiscito de la nación, que su preservación es garantía de permanencia social y de legítimo cambio.

"Entonces, al definirnos como una nación revolucionaria tenemos que proponer las bases para que en el seno de cada familia se opere sustancialmente la revolución de las conciencias, de las actitudes y de las acciones.

"En forma consecuente con la política demográfica libremente adoptada por la nación mexicana, humanista y racional, el segundo párrafo del artículo cuarto que se propone entiende el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968; este derecho fundamental implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres. La procreación libre apareja un derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

"Es condición humana incorporar valores culturales a las más simples funciones vitales; con mayor razón la actividad reproductiva merece un revestimiento cultural y un tratamiento responsable. Por la cultura el hombre es responsable; su responsabilidad lo hace libre; por su libertad se educa e informa. Desterrar de nuestra existencia los hijos de la ignorancia y la pobreza favorece la procreación por la libertad, la educación, el amor y la comprensión de la pareja, y refuerza el sentido solidario de la función generadora."

Dictamen de la Cámara de Origen (Diputados): "Un nuevo artículo 4o. constitucional es punto de partida de las Reformas que se proponen. El texto vigente de dicho precepto se incorpora al artículo 5o. de la Ley Fundamental. Tres principios esenciales se establecen en la disposición:

"La igualdad jurídica del varón y la mujer; la protección legal de la organización y desarrollo de la familia y el derecho de toda persona a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y esparcimiento de sus hijos.

"El primer aspecto, referente a la igualdad jurídica, recoge oportunamente un postulado básico de los movimientos libertarios y sociales de México. Facilita la participación plena de la mujer en

"• Los primeros dos párrafos del artículo cuarto constitucional tienen como origen una reforma cuyo objetivo era resaltar diversos derechos de las mujeres.

"• El derecho a la procreación se entiende como una 'garantía personal de raigambre solidaria'.

---

cuatro ámbitos esenciales de la vida nacional. El proceso educativo, el mercado laboral, la revalidación de la vida familiar y las estructuras públicas o políticas.
"Esta reforma supone una ruptura de viejas barreras que impedían el cabal desempeño de las mujeres mexicanas en el proceso de desenvolvimiento. Su alta jerarquía constitucional conlleva la remodelación de la legislación ordinaria en las esferas federal y local. Así, millones de mujeres de todo el país disfrutarán los beneficios del nuevo marco normativo.
"El nuevo régimen jurídico al suprimir cualquier signo de discriminación femenina, favorece la práctica de una igualdad que facilite el despliegue integral de las capacidades de los varones y las mujeres de México.
"El segundo aspecto del nuevo precepto constitucional corresponde a la protección legal de la organización y desarrollo de la familia. Un trascendental avance en la actualización de las Institucionales Jurídicas Nacionales habrá de operarse de ser aprobada esta nueva garantía social.
"…
"El tercer aspecto del artículo 4o. concierne al derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Esta disposición, elevada al plano constitucional, protege un hecho básico, íntimamente vinculado a la igualdad real de la mujer: la creación de la vida misma.
"Este precepto es consecuente con la política demográfica humanista adoptada por el Gobierno de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968, al consagrar el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria.
"Los elementos integrantes de la disposición, concuerdan también con los capítulos relativos de la Conferencia Mundial de Población celebrada este año en Bucarest, donde se concluyó que el derecho humano a la planeación familiar, debe ejercitarse en forma libre, responsable e informada.
"En trabajo de comisiones, se recibió la sugerencia de dejar contenida en el Texto Constitucional la información que esta obligación ya se encuentra implícita en el segundo párrafo del artículo 4o. de la iniciativa de ley, dada la naturaleza de las garantías individuales que son esferas de derechos imprescindibles de los mexicanos e imponen limitaciones al poder público, como en el caso, obligaciones concretas de hacer.
"Este derecho, oponible ante el Estado, se inscribe en el contexto de las garantías individuales. Su libre ejercicio supone la ausencia de coacción por el poder público; la información se entiende como la obligación estatal de contribuir a la capacitación para el mismo, generalizándose así esa conciencia plena que es la responsabilidad.
"La determinación del número y espaciamiento de los hijos son rasgos fundamentales de la planeación familiar. Una menor cantidad de hijos posibilita una mayor atención y cuidado para cada uno de éstos y la incorporación de la mujer a las tareas colectivas. La separación de los nacimientos racionaliza la fecundidad y facilita la organización de la vida femenina. De ahí la importancia de su inserción en el segundo párrafo del artículo 4o. constitucional de la iniciativa."
Cámara Revisora (Senadores): "Al advertirse en la iniciativa, que la situación general se ha modificado profundamente, afirma que resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que contemplan la participación de la mujer en los procesos educativo, cultural, económico y social, reiterando el señor presidente su expresión, de su último informe a la nación, de que la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades, lo que lo determinó a hacer factible una completa revisión de las leyes federales correspondientes. Pertinentemente se apoya el jefe de la Nación

"Sobre este punto, vale la pena recordar que, en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, se estableció que, si bien tanto los hombres como las mujeres tienen derechos reproductivos, lo cierto es que las segundas están en una situación distinta que los primeros, ya que hay consecuencias de un emba-

---

en la relación proporcional que cita a continuación. En el renglón educativo, el 62 % integrado por varones y el 38% por mujeres, con 14 o más años de edad; y asistentes a instituciones de enseñanza profesional y de postgrado, el 73% de varones y el 27% de mujeres, en 1970. En actividades productivas, de 13 millones de personas en 1970, el 81% corresponde a los varones y el 19% o sea la quinta parte al sector femenino; y sólo trabajan de un 15 a un 17% de las mujeres casadas.

"Se aduce en la iniciativa que la población femenil resiente más los efectos en el problema del empleo y sub-empleo. Que las condiciones económicas de México reclaman la participación de la mujer en la creación de riqueza y de nuevas fuentes de trabajo e ingresos para la familia mexicana, lo que no será realidad ni programa, si no se rompen las barreras que han legitimado el alejamiento de la mujer en las tareas que requieren habilidades y conocimientos más allá de la educación elemental, y que, como educación y trabajo son variables interdependientes, dar educación y trabajo a la mujer no es sólo resolver problemas económicos, sino fundamentalmente formar conciencias libres.

"Luego, se expresa como objetivo de la iniciativa de reformas, la necesidad de asentar claramente en el elevado plano constitucional, al lado de otros grandes principios rectores de la vida social, la igualdad entre hombres y mujeres, ratificándose así la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales, al sumarse las reformas al equilibrio que ese sistema encontró al asegurar las libertades individuales y las garantías sociales, precediendo ahora, con razón, al artículo 4o., que se propone, la garantía del 3o., que enraiza en el sustrato igualitario sus profundos ideales de fraternidad y los fortalece con el rechazo de cualquier privilegio, enriqueciendo la ideología libertaria y de solidaridad social de nuestra Constitución, ordenando la igualdad jurídica entre los sexos y enmarcándola entre los derechos a la educación y al trabajo. Al consagrar esa igualdad, hace explícita una decisión de humanismo y recoge una demanda precisa e inequívoca de las mujeres.

"...

"Consecuente con la política demográfica, humanista y racional, se propone en el segundo párrafo del artículo cuarto, se entienda el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, que implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres, citándose al respecto la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968. Esa procreación lleva aparejado el derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

"...

"El tercer interés que se protege en el artículo 4o., es el relativo al derecho de toda persona para decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Esta disposición, contemplada como garantía constitucional, aunque atañe y vincula más íntimamente a la mujer, por la creación de la vida misma, aspira a proteger por igual a la pareja y creemos que su común acuerdo en la formación de una familia, equilibrará convenientemente todos los extremos a los que puede llegarse con una inteligente formación familiar a la que actualmente se propende, con una política demográfica humanista adoptada por el Gobierno de la República. Reiteramos aquí nuestra conformidad de criterio con las ideas que son fruto de la declaración de la Organización de las Naciones Unidas en Teherán en 1968 y nuestra concordancia con las relativas a la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest, que concluyó con el derecho humano a la planeación familiar y su debido ejercicio en forma libre, responsable e informada, estimando con la Colegisladora, que la información que pudiera sugerirse a cargo del Estado puede considerarse implícita en ese segundo párrafo del artículo 4o. de la iniciativa de ley, dada la naturaleza de las garantías individuales, que así lo hacen suponer fundadamente.

"La decisión libre, responsable e informada sobre número y el espaciamiento de los hijos, consagra un derecho que puede ejercitarse y aun oponerse ante autoridades y, por lo mismo supone

razo no deseado que recaen sobre la mujer que lo experimenta y no sobre el hombre, por lo que se afecta asimétricamente el plan de vida de la primera.[53]

"Asimismo, como lo estableció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, fallada el dieciséis de agosto de dos mil diez, el artículo 4o. de la Constitución Federal, al establecer el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada, consagra un 'derecho fundamental, de los denominados de libertad, como es el decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica también la decisión de no tenerlos; a la par, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de proporcionar información acerca de métodos de anticoncepción, educación sexual, etcétera, a fin de que dicha decisión sea tomada en forma responsable e informada.'

"De acuerdo con lo anterior, el derecho de *libertad* a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica la decisión de no tenerlos, es un derecho humano reconocido y garantizado en la Constitución General de la República, que constituye, a su vez, el fundamento de los derechos reproductivos de las mujeres.

"En este sentido, en lo concerniente al concepto de *derechos* reproductivos, cabe tener presente que, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (también conocida como CEDAW),[54] los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de atención médica, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, entre los cuales se menciona expresamente los que se refieren a la planificación familiar.[55]

---

la ausencia de coacción de parte del poder público. Ya éste se encargará, lo creemos también fundadamente de contribuir a la difusión de los conocimientos indispensables para que tal derecho se ejercite con plena conciencia de la responsabilidad social que entraña, para el armónico desenvolvimiento de la colectividad; no otra cosa se desprende del marcado interés cultural, que con ese desiderátum, pone de manifiesto el Gobierno Federal en sus programas sobre población, conformados de manera tan eficiente en sus planes educacionales.
"En el segundo apartado del artículo 4o.; se colige también la planeación familiar. Es de todo punto consecuente la reforma, por cuanto a que el espaciamiento de los hijos determina una familia poco numerosa, en la que el cuidado de aquéllos se beneficia en todos los aspectos y su formación física y moral puede ser tan completa como ese pequeño grupo la propicie. La mujer en estas condiciones, podrá tener el tiempo suficiente para dedicarse a algún desempeño en la vida colectiva, con el que en cultura o bien sea por bienes económicos, producto de actividades pertinentes con su condición familiar, torne a ésta más desahogada y más eficaz al hombre, esta misma situación, de menor agobio, procurará también su desenvolvimiento en todos los órdenes y facilitará igualmente su directa obligación para el sostenimiento del hogar. Por otra parte y contemplada la misma disposición legal, el espaciamiento de los hijos garantiza una fecundidad feliz y la posibilidad de una vida sana, evitando en multitud de casos los fracasos de frecuentes gestaciones y alumbramientos y el debilitamiento que por ello sobreviene la mujer. Todo lo cual da una mayor y más ostensible pertinencia a la reforma."
[53] Páginas 188 y 189 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.
[54] La entrada en vigor para México de esta convención fue el 3 de septiembre de 1981, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.
[55] "**Artículo 12.**
"1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad

"En esa línea, la convención anteriormente citada establece expresamente el mandato de no discriminación en diversos ámbitos[56] entre los cuales destacan, en lo que interesa, el derecho a la atención médica, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que

---

entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."
[56] Uno de los objetivos centrales de la invocada convención es garantizar a la mujer el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.
El artículo 2 de la invocada convención establece que: "Los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada e eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se comprometen a:
"a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
"b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
"c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
"d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
"e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
"f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
"g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer."
La citada convención define el término "discriminación contra la mujer". Asimismo, especifica algunos de los modos en que se alcanzarán los objetivos de la convención, como el establecimiento de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) y la obligación de los Estados partes para tomar todas las medidas apropiadas para:
a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.
b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.
Es preciso resaltar que la convención utiliza una determinada técnica para especificar las obligaciones negativas y positivas a cargo de los Estados partes, a partir de la identificación de ciertas situaciones en que las mujeres sufren discriminación. Así, por ejemplo, establece que los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

se refieren a la planificación de la familia, la protección a la mujer en las zonas rurales, en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, así como que los Estados partes asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que le permitan ejecutar esos derechos.

"Igualmente, el programa de acción de la conferencia internacional de población y desarrollo[57] (El Cairo, mil novecientos noventa y cuatro) –considerado como el primer instrumento internacional que define la salud reproductiva y los derechos reproductivos–,[58] señala que los 'derechos reproductivos' abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales de derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso y esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ellos y a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva; también incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones, ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos.

"Asimismo, es preciso señalar que la Plataforma de Acción de Beijing acordada en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la mujer celebrada en mil novecientos noventa y cinco señala que: 'Los derechos humanos de las mujeres incluyen el derecho a tener control sobre su sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva y a decidir libre y responsablemente respecto de esas cuestiones, libres de coerción, discriminación y violencia' (párrafo 26).

"En la misma línea, el artículo 23, párrafo 1, inciso b),[59] de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados partes tomarán

---

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha formulado diversas consideraciones y emitido recomendaciones en relación con los informes presentados por México (1998, 2002 y 2006).

También es preciso tener presente el protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer suscrito y ratificado por el Estado Mexicano.

[57] Si bien los acuerdos emanados de las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas no tienen un carácter vinculante, pueden guiar la interpretación normativa y la implementación de políticas en los países. En todo caso, revisten un alto valor, pues forman parte de la agenda internacional consensuada en el interior de las Naciones Unidas.

[58] Entre otros, véase: García Muñoz, Soledad, "Género y derechos humanos en las mujeres: estándares conceptuales y normativos en clave de derecho internacional", en Cruz Parcero, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (comps.) *Derechos de las mujeres en el Derecho Internacional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, 201, p. 75.

[59] "Artículo 23.

"Respeto del hogar y de la familia

"1. Los Estados partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que:

medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su salud, y se ofrezcan los medios necesarios para ejercer esos derechos.

"De esta forma, los derechos reproductivos son indispensables para que las mujeres dispongan en forma autónoma de su capacidad reproductiva.

"Lo antes expuesto, permite concluir que los derechos reproductivos son derechos humanos garantizados constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos invocados suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

"**Tercero.** El artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

"Al respecto, es preciso señalar que el derecho a la salud entraña la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona. Apoya lo anterior, la tesis aislada P. LXVIII/2009 sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: 'DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.'[60]

"Así, hay un mandato explícito de rango constitucional para proteger o tutelar el derecho a la salud de toda persona, lo que significa que el derecho a la salud es universal, entendido en el sentido de que el Estado Mexicano tiene el deber de crear las condiciones que permitan que todas las personas tengan un nivel adecuado de protección a la salud.

"El derecho a la salud comprende una serie de libertades y derechos, entre los cuales se encuentran la libertad sexual y genésica y el derecho a no padecer injerencias, tortu-

---

"...
"b) Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos."

[60] El texto de la mencionada tesis establece: "El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6.

ras o experimentos médicos no consensuales, así como el derecho a un sistema de salud que ofrezca a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

"Apoya lo anterior, la tesis 1a. LXV/2008, sustentada por la Primera Sala, y que hace suya este Pleno, de rubro: 'DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.'[61]

"En el mismo sentido que el artículo 4o. constitucional, el artículo 12[62] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[63] prevé el derecho a la salud.

---

[61] Dicho criterio es del siguiente tenor: "Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457.

[62] "**Artículo 12.**

"1. Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

Aquí, los Estados parte del pacto reconocen el derecho de las personas a disfrutar del nivel más alto posible de salud (tanto física como mental). De igual manera, los Estados se obligan a establecer ciertas medidas para asegurar este derecho, entre las cuales se encuentra la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

"Cabe tener presente que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[64] de la Organización de las Naciones Unidas emitió la observación general número 14, relativa a la interpretación del artículo 12 del pacto. Entre otras cosas, señaló que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano, sino que éste entraña libertades y derechos (en concordancia con el criterio sentado en la tesis 1a. LXV/2008, recién transcrita). Entre las libertades que se enumeran, se encuentran las de 'controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias'.[65]

"Igualmente, en esta observación general, el mencionado comité recomendó 'que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre'.[66] Además, consideró que el enfoque basado en la perspectiva de género implica reconocer que 'los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer'.[67]

"En congruencia con lo anterior, el derecho fundamental a la protección de la salud incluye la salud reproductiva y la salud sexual,[68] que constituyen aspectos básicos de la salud de las personas, particularmente de las mujeres, en cuanto que miran a su bienestar general.

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

[63] El Estado Mexicano se adhirió a este tratado el 23 de marzo de 1981, y el decreto promulgatorio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año.

[64] Este comité se formó para desempeñar las funciones de supervisión asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la parte IV del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Está conformado por expertos y su función principal consiste en supervisar la aplicación del pacto por los Estados parte.

[65] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, párrafo 10.

[66] *Ibid*., párrafo 20.

[67] *Ibidem*.

[68] En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo acerca de la salud reproductiva y salud sexual: "La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia … (La atención de la salud reproductiva) incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual."

"Cabe destacar que el derecho a la salud reproductiva y sexual, en conjunción con el principio de igualdad y el mandato de no discriminación, bloquean toda posibilidad de discriminar, por motivos de género, en relación con ese derecho, habida cuenta que cualquier discriminación relacionada con el derecho fundamental a la salud, en las vertientes señaladas (salud reproductiva y salud sexual), constituiría un atentado contra la dignidad de las mujeres.

"Asimismo, la Constitución General de la República reconoce el derecho a la vida privada. El derecho a la vida privada está reconocido y tutelado en diversos preceptos constitucionales, por ejemplo, en los artículos 1o.; 4o.; 6o., fracción II; 7o.; 10; 14; 16 y 24.

"La protección constitucional de la vida privada entraña, entre otros aspectos, la garantía de un ámbito de protección de la existencia de las personas que les provea de condiciones adecuadas para el desarrollo de su autonomía y de su libertad; asimismo, el concepto de vida privada guarda estrecha conexión con la pretensión de tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida y se relaciona con una amplia gama de derechos, entre otros, con los derechos reproductivos y el derecho a la salud reproductiva y sexual.

"Así, el derecho fundamental a la vida privada protege y garantiza ciertas decisiones; en particular, las que se tomen en ejercicio de los derechos reproductivos y a la salud reproductiva y sexual, ya que la decisión de la mujer de interrumpir o continuar con su embarazo es una de las decisiones más importantes y trascendentes que debe tomar, en ejercicio de su autonomía y en libertad, sin interferencias o injerencias externas.

"Lo anterior encuentra sustento en la tesis 1a. CCXIV/2009 sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, compartida por este Pleno, de rubro: 'DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.'[69]

---

[69] La mencionada tesis dispone: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo 'privado'. Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales

"De igual forma, este Tribunal Pleno estima que el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos, y además, sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con el invocado derecho fundamental de libertad establecido en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"Conforme a todo lo expuesto, una interpretación sistemática y, por ende, articulada del principio constitucional de dignidad y de los derechos reproductivos y sexuales del derecho a la salud reproductiva y sexual, así como del derecho a la vida privada, en su vertiente de protección y garantía de las decisiones que las mujeres tomen, en ejercicio de tales derechos, permite establecer que éstos protegen o tutelan su derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; la libertad para decidir procrear o no hacerlo, no sólo antes del embarazo, sino también, en ciertos casos o supuestos y bajo ciertas condiciones, durante el embarazo, para continuar con el mismo o interrumpirlo; y tomar esas decisiones en un entorno libre de coerción, discriminación y violencia, que preserve la dignidad de las mujeres.

"Sin embargo, como se explicará en el apartado siguiente, la norma general impugnada (es decir, el artículo 7 constitucional de Baja California) significa o entraña una restricción indebida a la libertad reproductiva de las mujeres, puesto que establece una protección absoluta o incondicionada a la vida prenatal.

"**Protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal**

"Como se sostiene en la demanda, el decreto cuya invalidez se demanda establece una protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal de acuerdo con el sentido

---

e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad –para el desarrollo de su autonomía y su libertad–. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 277.

y alcance normativos de las disposiciones impugnadas que contiene, a partir no sólo de la articulación de los propios textos normativos, sino también de la intención objetiva expresa del Poder Constituyente Permanente local, según se desprende de la exposición de motivos, del dictamen respectivo y de la discusión en el Pleno del Congreso del Estado, que condujeron a la aprobación del decreto impugnado.

"En particular, cabe destacar que, conforme al dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, la iniciativa que condujo a la aprobación del decreto impugnado se basa en la premisa fundamental de que el ser concebido es persona humana y tiene derechos, comenzando por el derecho a la vida y a nacer,[70] al tratarse de una persona distinta de la madre.

"La protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal establecida en el decreto impugnado se traduce en la violación de la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), toda vez que la protección absoluta de la vida del concebido no nacido (embrión/feto), se establece a costa o en detrimento de los derechos fundamentales de las mujeres, cuando, primero, como se ha indicado, los bienes o derechos constitucionales no son absolutos y, segundo, dado que, en el presente caso, confluyen, por un lado, el bien constitucional de la vida prenatal y, por otro, los derechos fundamentales de las mujeres, este Tribunal Pleno entiende que debe procurarse, de ser posible, un equilibrio razonable de los bienes y derechos constitucionales en tensión, de tal manera que puedan prevalecer en lo posible, armónicamente, sin que necesariamente uno o unos eliminen de manera absoluta al otro u otros.

"Como se ha destacado, el artículo 7 de la Constitución de Baja California, en la parte impugnada, establece una protección absoluta o incondicionada, ya que en la formulación normativa respectiva no se establece ninguna restricción o modulación a la misma, ni tampoco ninguna excepción explícita; tampoco establece reserva de fuente normativa alguna mediante la cual se pudiesen establecer limitaciones o modulaciones a esa medida legislativa.

"En apoyo de lo anterior, no debe pasarse por alto que tanto en la exposición de motivos de la iniciativa que condujo a la aprobación del decreto cuya invalidez se reclama como en el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la citada iniciativa, se incluía expresamente, en la parte final del texto de la reforma propuesta al artículo 7, la siguiente cláusula: 'con la excepción prevista en la legislación penal local'. Sin embargo, esta cláusula, como se indicó, fue eliminada y no aparece en la formulación normativa del artículo 7 tal como fue finalmente aprobado por el Poder Constituyente Permanente Local, toda vez que en la discusión del dictamen respectivo, con motivo de una reserva planteada por el diputado Juan Manuel Molina García, que fue aprobada por veintidós votos a favor y dos en contra, quedó excluida esa porción normativa. La razón toral expuesta para plantear la reserva fue que no era válido que la Constitución hiciera una remisión a una ley secundaria, como es el Código Penal para el Estado de Baja California, ya que ello 'atentaría contra el principio de supremacía constitucional'.

[70] Foja 17 del dictamen legislativo.

"Todo esto acredita, de manera inequívoca, que la voluntad del Constituyente Estatal es la de establecer en el artículo 7 un derecho sin restricciones, limitaciones o excepciones explícitas.

"Debe considerarse, a mayor abundamiento, que el Congreso del Estado de Baja California, en el informe rendido a este Alto Tribunal, sostiene que el derecho a la vida 'no puede tener excepciones'.[71]

"Así, las normas impugnadas atentan contra la dignidad de las mujeres, ya que las reducen a un instrumento reproductivo, lo que sirve a un estereotipo negativo de género,[72] a saber: el rol social apropiado y destino natural de las mujeres es ser madres, con independencia de su capacidad para forjar sus propias identidades y dirigir sus vidas, en ejercicio de su autonomía y libertad. Ese estereotipo de género,[73] al degradarlas a un determinado rol e imponerles una carga desproporcionada, es incompatible no sólo con la dignidad de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), sino también con sus derechos individuales y libertades fundamentales, concretamente su libertad reproductiva, protegidos constitucional y convencionalmente.[74]

"En ese contexto, es pertinente señalar que la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, antes invocada, establece la obligación específica de los Estados partes para tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

"En el caso concreto materia de esta resolución, el Poder Constituyente Permanente del Estado de Baja California, al configurar el pretendido derecho a la vida del no nacido y darle el alcance de considerar al producto de la concepción como *persona*, viola el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al haber creado una norma que introduce restricciones indebidas que atentan, como se ha destacado en diversas partes de esta resolución, contra la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres.

---

[71] Foja 37 del informe del Congreso del Estado de Baja California.

[72] Un estereotipo es una visión generalizada o preconcepción de actitudes o características poseídas por los miembros de un grupo social particular (por ejemplo, las mujeres, las lesbianas o las indígenas) o los roles que realizan o debe realizar. Estereotipar da como resultado generalizaciones o preconcepciones con respecto a atributos, características o roles de miembros de un particular grupo social, que hace innecesaria la consideración de las habilidades, necesidades, deseos y circunstancias de cualquier miembro particular del grupo. Los estereotipos de género se ocupan de la construcción o entendimiento social y cultural de hombres y mujeres. Véase, por ejemplo: Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010, pp. 9 y 20.

[73] Específicamente, un estereotipo de "rol sexual" se refiere a una visión normativa o estadística acerca de los roles apropiados de hombres y mujeres. *Idem*, p. 28.

[74] Cabe señalar que no es inusitado que tribunales constitucionales y tribunales internacionales nombren e identifiquen estereotipos de género negativos, pues así lo han hecho, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en el caso C-355/2006, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso González y otras ("Campo algodonero") vs. México*, párrafo 208.

"Esto es así, puesto que el artículo 7 de la Constitución Local, en la parte impugnada, establece una protección absoluta o incondicionada que atenta contra la dignidad de las mujeres, ya que la reducen a un instrumento reproductivo, lo que conlleva necesariamente una restricción indebida de esos derechos establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Así pues, la porción normativa del artículo impugnado que dice: 'al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida' viola el derecho a la dignidad de las mujeres (artículos 1o. y 2o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la igualdad de la mujer (artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la no discriminación (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los derechos reproductivos (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la salud (artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), el derecho a la vida privada (artículos 1o., 4o., 6o., fracción II, 7o., 10, 14, 16 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y la obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta para eliminar prejuicios y prácticas basadas en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (artículo 5, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer).

"**Juicio de razonabilidad o proporcionalidad**

"Independientemente de lo señalado en párrafos antecedentes, también es necesario que se someta a la norma combatida a un juicio o prueba de razonabilidad o proporcionalidad, tal como lo han hecho el Pleno y las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones.[75]

"Desde el punto de vista metodológico, una de las razones en favor de realizar, en el presente caso, un juicio de razonabilidad o proporcionalidad es que permite aclarar analíticamente los pasos argumentativos del control abstracto de constitucionalidad, lo que redunda en una mejor motivación; puesto que el planteamiento del promovente involucra derechos fundamentales de las mujeres. Por lo tanto, resulta idóneo realizar ese juicio, en cuanto que constituye un marco analítico general que permite abordar conflictos entre bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como el que se plantea en el presente caso.

"Lo anterior, con independencia de las cuestiones (ya abordadas) sobre si es válido atribuir, en el sistema de la Constitución Federal mexicana, el derecho a la vida a los no nacidos, o sobre la relación y los efectos del artículo 7 de la Constitución de Baja California en los derechos de las mujeres.

---

[75] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 170/2007 y 74/2008, resueltas por el Tribunal Pleno el diez de abril de dos mil ocho y el doce de enero de dos mil diez, respectivamente.

"El juicio de proporcionalidad o razonabilidad está compuesto de diversos principios:

"**1.** Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo.

"**2.** Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

"**3.** Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

"Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba. Si la acción legislativa supera el juicio, la misma será constitucionalmente válida; en caso contrario, la intervención legislativa será considerada inconstitucional.

"De acuerdo con lo anterior, a continuación se examinará si la norma enjuiciada tiene una finalidad constitucionalmente válida, si existe adecuación o conexión entre la misma y el fin que, en su caso, se identifique, así como si su establecimiento puede considerarse necesario y proporcional en sentido estricto para alcanzar ese fin.

"El artículo 7 de la Constitución de Baja California, en la porción normativa impugnada, en cuanto dispone que tutela el derecho a la vida, tiene un fin constitucionalmente válido, puesto que es conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tutela o protege la vida humana. Sin embargo, con arreglo a la propia Constitución, la vida prenatal constituye un bien jurídico;[76] y una Constitución Local no puede otorgarle una protección igual que la que da a las personas nacidas, como se ha sostenido anteriormente. Así, en tanto que el precepto combatido establece el derecho a la vida del concebido como si se tratara de una persona ya nacida, para todos los efectos legales correspondientes, carece de un fin constitucionalmente válido. En otras palabras, es válido que se pretenda proteger la vida en general, mas es inválido que se dé trato de persona jurídica a la vida prenatal.

"La norma bajo análisis tampoco es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente válido identificado, toda vez que si bien parece servir a la protección de la vida prenatal, lo cierto es que, a la luz de otros fines o principios constitucionales, como la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (particularmente el derecho a decidir de manera libre el número y espaciamiento de sus hijos, consig-

76 Como se determinó por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

nado en el artículo 4o. de la Constitución Federal), tiene un efecto negativo significativo, de acuerdo con lo que ya se ha dicho.

"La medida legislativa bajo escrutinio no es necesaria, toda vez que, al establecer un pretendido derecho absoluto o ilimitado, específicamente en favor de la vida prenatal, afecta o vulnera, por sí mismo, los derechos fundamentales de las mujeres consagrados en la Constitución General de la República y en diversos tratados internacionales, cuando, para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo indicado, pueden existir medidas alternativas menos gravosas o restrictivas de los referidos derechos fundamentales, como pueden ser, entre otras, la promoción y aplicación de políticas públicas integrales de atención a la salud sexual y reproductiva, así como de educación y capacitación sobre la salud sexual y reproductiva, los derechos reproductivos y la maternidad y paternidad responsables, a fin de proteger la vida prenatal.

"Lo anterior es así, porque la atribución de un pretendido derecho absoluto a la vida al no nacido, por ejemplo, a un embrión, implica, por una parte, que ese derecho sería superior a todos, es decir, en todo caso, prevalecería sobre, o precedería a cualquier otro derecho fundamental, incluidos los derechos fundamentales de las mujeres establecidos en la Constitución Federal, cuando este Tribunal Pleno ha sostenido que no existen derechos absolutos. Por otra parte, dada la naturaleza relacional de los derechos, impone a otros –distintos del pretendido titular del derecho a la vida del no nacido– impedimentos, restricciones normativas, deberes u obligaciones correlativos,[77] lo que a su vez implica, tratándose de los particulares (pues también impone obligaciones a cargo del propio Estado de Baja California), restricciones a su libertad.

"En particular, la medida legislativa bajo análisis impondría restricciones a las libertades y derechos fundamentales y constitucionales de las mujeres sujetas al ámbito de validez de la norma impugnada, por una razón fundamental, a saber: el pretendido derecho a la vida del no nacido, al ser superior a todos, impondría –de suyo–, en abstracto o en concreto, restricciones a cualquier derecho fundamental de las mujeres, sujetas a ese ámbito de validez, como los derechos reproductivos reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Federal. Por lo tanto, la norma general impugnada que establece el derecho a la vida del no nacido impone restricciones indebidas o injustificadas a las mujeres, sujetas al ámbito de la validez de la norma, que afectan sus derechos fundamentales.

"Finalmente, la intervención legislativa bajo escrutinio constitucional no resulta proporcional en sentido estricto, ya que –como sostiene el impugnante– produce una afectación desproporcional y exorbitante en los derechos fundamentales de las mujeres, en cuanto que, en forma absoluta, lejos de optimizar, en la mayor medida posible, los derechos y bienes en juego, impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres (particularmente, su dignidad y derechos reproductivos, según se ha explicado) a costa del pretendido derecho a la vida del no nacido.

---

[77] Lo anterior, en el entendido de que, a partir de Hohfeld, si bien un derecho en sentido amplio tiene necesariamente correlativos, no necesariamente tiene como correlativo un deber. Véase: Cruz, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007, p. 38.

"Lo anterior, en el entendido de que, dado que los derechos fundamentales y otros bienes constitucionalmente tutelados no son absolutos ni ilimitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres, consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales, destacadamente, la vida prenatal.

"Consecuentemente, por las razones expuestas, la norma general impugnada, al no satisfacer el juicio de razonabilidad o proporcionalidad, resulta inválida, en la porción normativa que dice: 'al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida'.

"**III. Efectos del artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Local en la legislación secundaria del Estado**

"La parte accionante también sostiene que el precepto impugnado condiciona indebidamente el contenido de las normas secundarias. Es decir, aduce que se modificó una norma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y, en este sentido, cualquier disposición contenida en ese ordenamiento será jerárquicamente superior a las normas secundarias. Consecuentemente, las leyes ordinarias deben ajustarse a la Constitución Local, en atención al principio de supremacía constitucional.

"Así pues, el artículo impugnado conlleva una restricción o prohibición al legislador secundario, quien se verá imposibilitado para legislar sobre ciertas hipótesis normativas. De esta forma, afirma que el artículo impugnado es una regla prohibitiva, en contraste con una regla meramente descriptiva, puesto que constriñe al legislador ordinario a emitir normas secundarias en cierto sentido.

"Concretamente, no será posible que en la ley común se establezcan supuestos en los que el aborto pueda no considerarse una conducta sancionable. Es decir, la norma combatida implica una protección incondicionada y absoluta en favor del concebido y no nacido, que obliga al legislador secundario a sancionar penalmente, en todos los casos, el aborto. Aunado a ello, también se impide al legislador que regule la prestación de servicios de atención médica para la interrupción legal del embarazo.

"Esto, en opinión del procurador de los Derechos Humanos de Baja California, también se traduce en la derogación del artículo 136[78] del Código Penal de Baja California

[78] Ese precepto dispone: "**Artículo 136.** Aborto no punible. El aborto no será punible: I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada; II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial. Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica; III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

(que establece las hipótesis en que el aborto no es punible), pues el artículo tercero transitorio[79] del Decreto 175 impugnado prevé la derogación de todos las normas que contravengan la reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California. Adicionalmente, considera que el último de los preceptos mencionados genera inseguridad jurídica, porque también tiene efectos sobre lo dispuesto en el artículo 132[80] del Código Penal de Baja California. Es decir, no se establece de manera clara si aún está vigente la definición de 'aborto' prevista en el mencionado artículo 132 de la legislación penal, causando así incertidumbre a los gobernados.

"A decir del promovente, el precepto combatido no sólo tiene como efecto el de obligar al legislador a emitir normas que sancionen penalmente el aborto, sino que también prohíbe la fecundación *in vitro*, el uso de métodos anticonceptivos (lo cual implica una violación a la libertad reproductiva de la mujer, tutelada por el artículo 4o. de la Constitución Federal, máxime cuando el legislador local no tiene facultades para prohibir el uso de anticonceptivos), la investigación en embriones no implantados (lo que a su vez equivale a una violación al derecho de gozar de los beneficios del progreso científico),[81] el diagnóstico prenatal y la selección de sexo para evitar la transmisión de enfermedades hereditarias. Aunado a ello, se impone a las mujeres la gestación y maternidad forzosas en todos los casos, lo cual viola sus derechos humanos. En la misma tesitura, las mujeres que tienen impedimentos para que un óvulo fecundado se implante en su endometrio se convertirían en criminales.

"Para dar respuesta a este concepto de invalidez, en primer lugar se debe establecer cuáles son los efectos de la norma impugnada en la legislación secundaria del Estado de Baja California.

"Este Alto Tribunal ha determinado que en el Estado Mexicano existen varios órdenes jurídicos, entre los cuales se encuentran el orden jurídico local o estatal. Este orden jurídico local o estatal siempre estará supeditado al orden constitucional, de conformidad con los artículos 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia plenaria P./J. 136/2005, que lleva por rubro: 'ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.'[82]

---

[79] Ese artículo establece: "**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan a esta reforma."

[80] El artículo 132 del Código Penal de Baja California es el primero de los artículos que se refieren al tipo penal de aborto, y lo define de la siguiente forma: "**Artículo 132.** Concepto. Para los efectos de este código, aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez."

[81] Previsto en el artículo 15, párrafo 1, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[82] El texto de esa jurisprudencia dice: "De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

"En el marco del Estado Federal, en el interior de cada uno de los órdenes jurídicos parciales, la Constitución Local es la norma de mayor jerarquía, en el sentido de que, al establecer los requisitos y el procedimiento para la creación de las demás normas locales, condiciona la validez formal y material de la legislación secundaria local.[83]

"De acuerdo con lo anterior, las leyes locales están subordinadas jerárquicamente a la Constitución Local, de acuerdo con lo que se denomina 'principio de supremacía constitucional local'.[84] Por lo tanto, toda antinomia planteada entre una ley local y la Constitución Local debe resolverse a favor de esta última, conforme al principio *lex superior* (salvo el caso de que ésta no sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"Pero no sólo eso, sino que, con motivo de la reforma constitucional al artículo 1o., todas las personas gozan tanto de los derechos establecidos en la propia Constitución Federal, como de los que se hayan reconocido en los tratados internacionales donde sea parte el Estado Mexicano. Entre otras cosas, esta norma condiciona y abarca a los órdenes jurídicos locales y municipales, quienes también tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a lo ordenado por el párrafo tercero del mencionado artículo 1o. constitucional. En esta lógica, la legislación y los actos de las entidades federativas y de los Municipios no sólo están condicionados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también por lo dispuesto en los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos de las personas.

"Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California regula el procedimiento legislativo de creación de normas generales en el capítulo III (artículos 28 a 36) de su título tercero (a diferencia de este procedimiento ordinario, la Constitución tiene un procedimiento dificultado de reforma previsto en el artículo 122 de la propia Constitución). Además, en la protesta de ley que deben hacer los funcionarios del Estado, conforme al artículo 109 de la invocada Constitución Local, se hace referencia expresa a las leyes que emanen de la Constitución del Estado de Baja California.

"El artículo 7 impugnado del Decreto 175 impugnado implica un cambio normativo en el orden jurídico local. Para determinar el alcance de ese cambio, es preciso analizar la estructura y el papel de la citada disposición.

"En la porción normativa combatida, se establece una tutela al derecho a la vida, y se sustenta que, desde el momento en que un 'individuo' es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural. Por su parte, el artículo tercero transitorio del

---

[83] Según el artículo 116 de la Constitución Federal, que dice:
"**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: …"

[84] Algunas constituciones locales establecen expresamente este principio, Tal es el caso de la Constitución de Coahuila.

decreto controvertido establece que: 'Se derogan todas las disposiciones que contravengan a esta reforma'.

"El objeto del derecho establecido en la porción normativa impugnada del artículo 7 de la Constitución de Baja California es la vida humana, en particular la vida prenatal, que, en sí misma, es valiosa; y el titular del derecho es el 'individuo' desde que es concebido hasta su muerte natural o no inducida. Ese artículo (ya sea que se le otorgue el carácter de principio o de regla)[85] tiene –como sostiene el promovente– fuerza normativa absoluta en el orden jurídico local del Estado de Baja California. Los derechos fundamentales generalmente se configuran estructuralmente u operan como principios.

"Así, esa porción impugnada, al prever como norma de carácter absoluto la protección de la vida al no nacido, estableciendo esa norma, como consecuencia ineludible, un derecho absoluto a la vida (por lo tanto, contiene un principio *inderrotable*), puesto que prescribe una normativa sin alguna restricción, limitación o excepción explícita; ni establece reserva de ley alguna mediante la cual se pudiesen establecer limitaciones a ese derecho. En particular, la norma impugnada, al atribuirle al concebido un derecho absoluto y supremo a la vida, le otorga una posición preeminente frente a los demás derechos, como ya se ha explicado.

"Por otro lado, si bien la norma general impugnada no establece expresamente los deberes correlativos, es el caso que, como ocurre con los derechos en general, el derecho establecido en el artículo 7 constitucional estatal limita las libertades y derechos de las personas. Dada la naturaleza relacional de los derechos, las personas tienen el deber de no violar los derechos de otros.

"Entonces, el precepto en análisis constituye, en un sentido, una norma que debe prevalecer sobre todas las demás, perdiéndose de vista que el orden jurídico local está supeditado necesariamente al orden jurídico constitucional establecido en el Pacto Federal y, en materia de derechos humanos, también a los tratados internacionales que los reconozcan; y que cada uno de los principios que subyacen en las normas está limitado por otros principios y reglas con los que interactúa.

---

[85] Debe considerarse que este Alto Tribunal ha reconocido, en diversas ocasiones, que en un Estado constitucional de derecho, a nivel de Ley Fundamental, existen dos tipos básicos de normas o pautas jurídicas: los principios y las reglas.
De esta forma, los principios son normas que no tienen especificadas sus condiciones de aplicación, sino que determinan que un curso de acción está prohibido, permitido u obligado, siempre que se presente la ocasión para ello; y las reglas constan de un antecedente que especifica sus condiciones de aplicación (adicionales a la que se dé la oportunidad de realización de la conducta señalada en el consecuente) y un consecuente o solución normativa, que especifica la acción prescrita.
De acuerdo con la teoría jurídica estándar, es posible explicar las diferencias entre los principios y las reglas en términos de un enfoque estructural y de un enfoque funcional (por el papel que desempeñan en el razonamiento práctico). Véase, entre otros: Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2a. ed., Ariel, Madrid, 2004.

"**Efectos del artículo 7 constitucional local en la interpretación de las normas penales**

"Según se ha argumentado, el Constituyente Permanente de Baja California dotó de personalidad jurídica a la vida en gestación, pues entiende que hay persona jurídica desde el momento de la fecundación, y supone que desde entonces hay individuo, para efectos de protección legal.

"Contrariamente a lo que sostiene la parte accionante, ni el artículo 7 constitucional impugnado ni el decreto mediante el cual se reformó, ordenan al legislador secundario a emitir normas en determinado sentido, o a ajustar las que ya existen (particularmente las de naturaleza penal). Sin embargo, sí obligan a los operadores del ordenamiento jurídico secundario a interpretarlo de determinada manera. Así, esta definición del concepto de persona tiene un impacto inmediato en la interpretación de la legislación penal. A la luz de la nueva definición del producto de la concepción como persona, cabrían un par de posibilidades para interpretar o explicar la conducta típica denominada 'aborto' en el Código Penal estatal.[86]

"Este delito está previsto en los artículos 132 a 136 del Código Penal para el Estado de Baja California, que integran el capítulo V del título primero, intitulado: 'Delitos contra la vida y la salud personal'. En ese título se encuentran previstos, entre otros, los delitos de homicidio, instigación o ayuda al suicidio y aborto, en los que el bien jurídico tutelado es la vida.

"El artículo 132 tipificó el delito de aborto en los siguientes términos: 'Para los efectos de este código, aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez'; y también están sancionados el autoaborto (o aborto procurado) y el aborto consentido (artículo 133),[87] así como el aborto sufrido (artículo 134).[88] Posteriormente, se prevé una pena adicional para el aborto causado por un médico o auxiliar (artículo 135)[89] y, por último, se establecen los casos en los que no es punible el aborto (artículo 136).[90]

---

[86] "**Artículo 132. Concepto.** Para los efectos de este código, aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez."

[87] "**Artículo 133. Autoaborto y aborto consentido.** A la mujer que se procure el aborto o consienta en que otro la haga abortar, se le impondrá de uno a cinco años de prisión, igual pena se aplicará al que haga abortar a la mujer con consentimiento de ésta."

[88] "**Artículo 134. Aborto sufrido.** Al que haga abortar a una mujer sin el consentimiento de ésta, se le aplicará de tres a ocho años de prisión, y si mediare violencia física o moral, de cuatro a diez años."

[89] "**Artículo 135. Pena adicional para el aborto causado por un médico o auxiliar.** Si el aborto lo provocare un médico, cirujano, partero, enfermero o practicante; se le impondrá de tres a diez años de prisión y además se le suspenderá de dos a cinco años en el ejercicio de su profesión."

[90] "**Artículo 136. Aborto no punible.** El aborto no será punible:
"I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;
"II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial. Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica;
"III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

"La primera forma en que se podría explicar la conducta de 'aborto' consiste en considerar que, si el producto de la concepción es lo mismo que una persona, entonces se cancela el tipo penal autónomo de aborto, porque la muerte dada al producto de la concepción equivale a privar de la vida a otro (homicidio).[91] Otra posible forma de interpretar el efecto de las modificaciones al artículo 7 de la Constitución Estatal es considerando que el Código Penal de Baja California establece un tipo básico de homicidio y también prevé modalidades, como el homicidio agravado en razón de parentesco.[92] Quizá se podría considerar, en esta lógica, que la conducta de aborto se convertiría en un tipo especial de homicidio, distinto de los otros tipos especiales en razón de la calidad prenatal del sujeto pasivo del delito.

"En cualquier caso, al establecer que el producto de la fecundación o concepción es un individuo o persona, la conducta consistente en privarlo de la vida, en cualquier momento del embarazo, podría dejar de tener un carácter autónomo (como delito de aborto) y podría ser considerada dentro de la que contiene el tipo penal de homicidio (sea genérico o un tipo especial).

"No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que el artículo 136 del Código Penal de Baja California, hoy vigente, establece:

"'Artículo 136. Aborto no punible. El aborto no será punible:

"'I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;

"'II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial. Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica;

"'III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora.'

"El precepto dispone de manera expresa que el aborto 'no será punible' en determinados casos, dando la idea de que lo que ahí se prevé son excusas absolutorias.[93] Se afirma

---

[91] Capítulo I. Homicidio. "**Artículo 123. Tipo**. Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro."

[92] "**Artículo 127. Parentesco consanguíneo.** Al que dolosamente prive de la vida a cualquier ascendiente o descendiente consanguíneo en línea directa, o a su hermano, con conocimiento de ese parentesco, se le impondrá de veinte a cincuenta años de prisión."
"**Artículo 128. Parentesco no consanguíneo.** Al que dolosamente prive de la vida de su cónyuge, concubinario o concubina, adoptante o adoptado, con conocimiento de ese parentesco o relación, se le impondrá de dieciséis a treinta años de prisión."

[93] En relación con la fracción III del artículo 136, se establece que no será punible el aborto cuando, de no provocarse éste, corra peligro la vida de la mujer embarazada. Si bien el legislador establece que en esta hipótesis el aborto "no será punible", lo cierto es que este caso puede considerarse

lo anterior debido a que 'aun cuando concurran todos los elementos del delito, no se aplica la pena por razones que el legislador ha estimado que lo amerita'.[94] Así pues, no se releva al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que se determina su impunibilidad. Dicho de otra forma, las excusas absolutorias no implican la ausencia de punición, sino su inaplicación. Lo anterior encuentra sustento en la tesis P. V/2010 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: 'EXCLUYENTE DEL DELITO Y EXCUSA ABSOLUTORIA. SUS DIFERENCIAS.'[95]

---

como una causa excluyente del delito. Esto se debe a que, el propio Código Penal local, en su artículo 23, prevé diversos supuestos en los que se considera que simplemente no hay delito. Entre ellos, está la fracción IV, que se refiere al estado de necesidad, y lo define como la necesidad de "salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosa o culposamente por el agente lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que la conducta sea proporcional al peligro y no se tuviere el deber jurídico de afrontar".
"**Artículo 23. Exclusión del delito.** No hay delito, cuando:
"…
"IV. Estado de necesidad. Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosa o culposamente por el agente lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que la conducta sea proporcional al peligro y no se tuviere el deber jurídico de afrontar; …"

[94] Aguinaco Alemán, Vicente, et al., La Suprema Corte de Justicia y el derecho a la vida, Inacipe, México, 2002, página 137.

[95] El texto es del siguiente tenor: "La figura de excluyente de delito implica que no puede considerarse que existió un delito cuando se realicen ciertas conductas con el objetivo de proteger determinados bienes jurídicos propios o ajenos, o ante la inexistencia de la voluntad de delinquir o de alguno de los elementos que integran el tipo penal, aunque se cometa alguna de las conductas típicas, mientras que la excusa absolutoria implica que existió una conducta típica, pero se excluye la aplicación de la pena establecida para ese delito. Es decir, las excusas absolutorias tienen como efecto la determinación de que sí existió la conducta típica y el respectivo delito (sus elementos y la responsabilidad del agente), pero por determinadas razones el legislador considera que no debe aplicarse la pena; esto es, son causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley impiden la aplicación de la pena. Así, las excusas absolutorias no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunibilidad. De lo anterior se aprecia la diferencia existente entre una excusa absolutoria y la excluyente del delito, pues en la primera se considera que efectivamente se dio un delito y que existió un responsable, pero no se aplica pena alguna, mientras en la segunda se estima que no se integra el delito y, por tanto, no existe responsable y mucho menos una pena. Esta diferencia no es puramente teórica, sino que tiene repercusiones en todo el sistema mediante el cual se persiguen los delitos y se llevan a cabo los procesos penales, pues cuando se trata de una excusa absolutoria, puede llevarse todo un procedimiento que terminará con una declaratoria de imputabilidad del delito, de ahí que existe la posibilidad de que el titular del monopolio de la acción penal la ejerza y se consigne a los probables responsables y, posteriormente, seguido el juicio, se les pueda considerar responsables del delito, aunque no se les aplique la pena. Por el contrario, cuando se trata de una excluyente del delito, puede acreditarse ante el Ministerio Público y éste se vería obligado, a no ejercer la acción penal si considera que se actualiza alguna de esas excepciones al tipo penal. De igual manera, el Juez que advirtiera la actualización de alguno de los supuestos establecidos como excluyentes del delito, tendría que absolver al procesado y no lo consideraría responsable, pues simplemente no existe delito para la legislación penal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 18.

"En estos supuestos, conforme a la norma constitucional impugnada, la conducta que provocara una lesión a la vida prenatal constituiría, en principio, un delito. Más aún, si, conforme a la norma general impugnada, un ser humano no nacido es titular del derecho a la vida y califica como una persona, entonces técnicamente la muerte del no nacido sería equiparable al tipo penal cuya conducta es 'privar de la vida a otro'.

"En esos casos no se releva al sujeto activo de la comisión de la conducta típica; por lo que se reitera que, a pesar de la existencia del artículo 136 del Código Penal, cualquier conducta que produjera una lesión a la vida prenatal constituiría un delito, a la luz de lo dispuesto en la porción normativa impugnada del artículo 7 de la Constitución de Baja California.

"**Análisis del artículo tercero transitorio**[96]

"En lo concerniente al artículo tercero transitorio, se trata de una disposición que contiene una 'cláusula derogatoria genérica' (en oposición a la noción de 'cláusula derogatoria concreta'), ya que no especifica las disposiciones que pretende derogar, sino que es una derogación tácita; es un caso de derogación por incompatibilidad.

"La derogación tácita ha sido aceptada por el legislador[97] y por la jurisprudencia de este Alto Tribunal.[98] Asimismo, ha sido analizada por la doctrina.[99] Ésta puede ser total o parcial.

"Es preciso decir que una de las dificultades de la derogación por incompatibilidad es que requiere la intervención del aplicador del derecho para determinar la ordenación de las normas. En muchos casos, la ordenación puede hacerse mediante el criterio de *lex posterior*. No obstante, en casos de normas que guardan entre sí una relación jerárquica, como el presente, cobra aplicación el principio de lex superior.

"En el caso concreto, el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California es una norma de rango constitucional local, en tanto que los

---

En la teoría jurídica se ha subrayado el oprobio social derivado de ser considerado responsable de un delito y ser señalado como un delincuente. Véase: Fiss, Owen, *The Law as it could be,* New York: New York University Press, 2003, p. 135.

[96] Ese artículo dice: "Se derogan todas las disposiciones que contravengan a esta reforma."

[97] Por ejemplo, el artículo 9 del Código Civil para el Estado de Baja California establece: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la Ley anterior.". El artículo 9o. del Código Civil Federal dispone que la ley sólo queda abrogada o derogada por una posterior cuando así lo declare expresamente, o bien, sus disposiciones sean incompatibles con la ley anterior.

[98] Véase la tesis publicada en la página 44 del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXIII, Segunda Sala, Quinta Época, que resulta aplicable por analogía, y cuyos rubro y texto son: "LEYES, DEROGACIÓN DE LAS.—Tanto el artículo 9o. del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales como la Suprema Corte, han asumido la vieja doctrina sobre que la derogación de las leyes se divide en parcial o total, expresa o tácita, y en cuanto a la expresa se subdivide en determinada o indeterminada. Por tanto, no es exacto que respecto a las leyes no exista sino derogación expresa."

[99] *Véase*, por ejemplo, Aguiló Regla, Josep, "Derogación, rechazo y sistema jurídico", en *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*, núm. II, 1992, pp. 263 a 280.

artículos 132 (que tipifica el delito de aborto) y 136 (que establece los casos en que ese delito no es punible) del Código Penal del Estado de Baja California son normas de rango inferior, razón por la cual no cabe aplicar el criterio lex posterior sino el *lex superior*.

"El mencionado artículo 136 no se derogó expresamente mediante el Decreto 175 impugnado, por el que se reformó el artículo 7 constitucional del Estado de Baja California, pero es evidente que ahora queda sujeto a su contraste con el mencionado artículo, puesto que en él, en sentido estricto, el producto de la concepción se considera como 'persona'.

"Así, es posible considerar que, en virtud de la entrada en vigor de la norma impugnada, se podría llegar a considerar que la conducta típica de aborto es una modalidad de la de privación de la vida de otro (homicidio);[100] lo cierto es que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional impugnada genera una situación de inseguridad jurídica, ya que con base en éste no es posible determinar cuál es la intención del Constituyente: de plano derogar expresamente el tipo legal de aborto, o mantenerlo vigente.

"Entonces, aun si no se estimara que el efecto inmediato del artículo 7 constitucional consiste en convertir automáticamente al aborto en una modalidad del tipo penal 'privar de la vida a otro' (homicidio), de cualquier forma el promovente tendría razón al afirmar que, con motivo del artículo tercero transitorio, no resulta claro si aún está vigente la definición típica de aborto prevista en el referido artículo 132 del Código Penal para el Estado de Baja California.

"Toda esta situación genera incertidumbre a los particulares, ya que si bien el citado artículo no está expresamente derogado, es el caso que subsiste la falta de certeza con respecto a si se mantiene vigente el tipo legal de aborto previsto en el artículo 132, o bien, la conducta de ese delito hasta hoy tipificada se asimilará a la de 'privar de la vida a otro' establecida en el artículo 123 del propio código, en cuanto que el artículo 7 de la Constitución Local establece en forma indiscriminada que al concebido se le reputa como persona nacida para 'todos los efectos legales correspondientes', habida cuenta que se derogó expresamente el delito de infanticidio mediante el Decreto 270, publicado en Periódico Oficial del Estado de Baja California el cuatro de diciembre de dos mil seis.

"De esta forma, en una posible interpretación de las disposiciones aplicables, el decreto impugnado conduciría al resultado de borrar la distinción que el propio legislador ordinario del Estado de Baja California estableció entre los delitos de homicidio y aborto.

"El hecho de que el Poder Constituyente Permanente del Estado de Baja California haya dictado una norma de rango superior en relación con los artículos 132 y 136 del Código Penal del Estado de Baja California y simplemente haya establecido una cláusula derogatoria genérica implica que, como se apuntó, se requerirá de la inter-

[100] El Código Penal de Baja California establece en el artículo 123: "Artículo 123. Tipo. Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro."

vención del aplicador jurídico para establecer la ordenación normativa conforme al criterio *lex superior* y en caso de una antinomia, deberá prevalecer la norma constitucional local sobre las normas legales locales referidas, de conformidad con dicho criterio.

"Con todo, la consideración anterior, que apunta a la necesidad de que intervenga el aplicador jurídico, constata que el decreto controvertido genera, por sí mismo, una falta de certeza en cuanto a las normas que los órganos jurídicos aplicadores y los particulares deben seguir. En tales condiciones, los límites de las libertades y derechos constitucionales resultan inciertos y la misma libertad queda restringida por el miedo razonable a ejercerla.[101]

"Si bien es cierto que, conforme al principio de legalidad en materia penal, previsto en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, tanto el delito como la pena deben estar previstos en una ley formal y material expedida con anterioridad al hecho y el decreto impugnado no establece un delito y su pena,[102] además de que los referidos artículos del Código Penal no han sido derogados expresamente, también lo es que la norma impugnada puede tener un efecto de impregnación sobre el orden jurídico local, con la consiguiente falta de certeza, dado que los principios no sólo constituyen una condición de validez sustancial de las reglas, sino también criterios interpretativos del ordenamiento en su conjunto.

"Conforme a todo lo expuesto, hay un déficit de certeza en el ordenamiento bajo análisis, generado por el efecto de impregnación del derecho establecido en el decreto impugnado, lo que viola el principio de seguridad jurídica inmerso en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Es preciso enfatizar esto, porque la derogación tácita plantea problemas en sede interpretativa y aplicación del derecho, pues cada operador jurídico puede o no apreciar que se actualiza una incompatibilidad normativa y puede producir soluciones normativas distintas ante casos sustancialmente idénticos.[103]

"No es obstáculo a la conclusión anterior que el Congreso del Estado de Baja California, en el informe rendido a este Alto Tribunal, señale que la reforma al artículo 7 no modificó el delito de aborto y en absoluto derogó las excusas absolutorias y las excluyentes de responsabilidad, así como que la reserva aprobada obedeció a razones de técnica jurídica, razón por la cual no todo aborto es punible.[104] Lo anterior es así, ya que en dicho informe el propio Congreso del Estado sostiene que el derecho a la vida 'no puede tener excepciones,'[105] con lo que su postura deviene contradictoria. Además, como se indicó, en el decreto impugnado el Poder Constituyente Permanente local estableció una cláusula derogatoria genérica.

---

[101] Véase Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1971, página 239.
[102] En particular, la Constitución Local no establece en forma expresa que la privación de la vida de un individuo concebido será penada por la ley con el delito de homicidio.
[103] En el plano de la teoría jurídica, ver, entre otros: Gascón Abellan, Marina, "Cuestiones sobre la derogación", Doxa 15-16 (1994).
[104] Fojas 25 a 37 del informe del Congreso del Estado de Baja California.
[105] Foja 37 del informe del Congreso del Estado de Baja California.

"Lo anterior, en el entendido de que, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, todas las autoridades –incluidas las autoridades locales de procuración e impartición de justicia– no sólo deben interpretar las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas, sino que también, 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.

"Por estos motivos, el artículo 7 de la Constitución de Baja California viola el derecho a la seguridad jurídica (artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), así como los derechos reproductivos de las mujeres (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), pues inhibe su ejercicio. Es decir, la norma impugnada genera inseguridad sobre cuáles son las consecuencias de incurrir en la conducta denominada 'aborto', lo cual conduce a que una persona razonable se abstenga de ejercer sus derechos reproductivos, bajo la probable amenaza de la imposición de una sanción penal.

"**Efectos de la norma impugnada en el uso de métodos anticonceptivos y de técnicas de reproducción asistida**

"Como ya se dijo, el promovente plantea que el Decreto 175 impugnado, al contener una protección incondicional de la vida prenatal, prohíbe el uso de métodos anticonceptivos (particularmente del dispositivo intrauterino y de la anticoncepción de emergencia), la investigación en embriones no implantados, el diagnóstico prenatal y la selección de sexo para evitar la transmisión de enfermedades hereditarias, y la fecundación *in vitro*. A continuación, se examinarán estas cuestiones.

"Asiste razón al procurador accionante, según se explicará enseguida.

"**Métodos anticonceptivos**

"Para el análisis del tema resulta relevante lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993 (apartado 1.1), cuyo objetivo es uniformar los criterios de operación, políticas y estrategias para la prestación de los servicios de planificación familiar en México, dentro de un marco de absoluta libertad y respeto a la decisión de los individuos y posterior a un proceso sistemático de consejería, basada en la aplicación del enfoque holístico de la salud reproductiva.[106]

"La citada norma es de observancia obligatoria en todas las unidades de salud, para la prestación de los servicios de planificación familiar de los sectores público, social y privado del país, en los términos de su apartado 1.2, 'Campo de aplicación'.

---

[106] Debe tenerse en cuenta que el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver el 27 de mayo de 2010 la controversia constitucional 54/2009, por una mayoría de seis votos, se apartó del precedente sustentado en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 en el sentido de que las normas oficiales mexicanas únicamente son obligatorias para las autoridades federales.

"Ahora, en congruencia con lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009 en la que el Tribunal Pleno se apartó –por su carácter absoluto– del criterio conforme al cual las normas oficiales mexicanas únicamente son obligatorias para las autoridades federales, la invocada Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, en el presente caso, cobra aplicación y también es obligatoria para las autoridades del Estado de Baja California. Correlativamente, al mismo tiempo, ofrece un conjunto de alternativas en materia de servicios de planificación familiar a los particulares en México y, en particular, en la misma entidad.

"En este sentido, es aplicable la norma oficial mexicana antes invocada, en cuanto que no se plantea una cuestión de jerarquía normativa, sino una de carácter competencial en el Estado federal mexicano, que se resuelve en favor de las autoridades federales, de conformidad con el artículo 124 constitucional, toda vez que la citada norma oficial mexicana se expidió con fundamento, entre otros, en los artículos 3o., fracción XVIII, 13, apartado A, fracción I, 158, 159, 160 y 161 de la Ley General de Salud, que tiene cobertura constitucional en el artículo 4o., párrafo tercero, en relación con el 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, al tratarse de la materia de salubridad general.

"Los métodos anticonceptivos son aquellos que se utilizan para limitar la capacidad reproductiva de un individuo o de una pareja, en forma temporal o permanente, de conformidad con el apartado 2, 'Definiciones', de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar.

"Este ordenamiento establece diez tipos de métodos anticonceptivos: los hormonales orales, hormonales inyectables, hormonales poscoito, hormonales subdérmicos, dispositivos intrauterinos, oclusión tubal bilateral, vasectomía, métodos de barrera y espermicidas, métodos naturales o de abstinencia periódica y el método de lactancia y amenorrea.

"La anterior clasificación coincide, a grandes rasgos, con la de la ciencia médica. Por ejemplo, Charles Beckmann y otros[107] señalan que hay anticonceptivos hormonales (con diversas subclasificaciones, como los anticonceptivos orales combinados, orales que sólo contienen gestágenos, el parche anticonceptivo, acetato de medroxiprogesterona inyectable y barreras anticonceptivas implantables), anticonceptivos de barrera (entre los cuales se encuentran los espermicidas, los preservativos masculino y femenino y el diafragma), dispositivos intrauterinos, la planificación familiar natural (que incluye el método del calendario, el de la ovulación y el térmico sintomático), la anticoncepción poscoital y la esterilización permanente, tanto en hombres (vasectomía) como en mujeres (oclusión tubal bilateral).

"Estos métodos actúan de distinta forma. Al respecto, dice Beckmann:

"'El objetivo de la anticoncepción es, evidentemente, evitar que el espermatozoide y el óvulo se encuentren. Este objetivo se consigue mediante diversos mecanismos de acción: 1) inhibición del desarrollo y la liberación del óvulo (mediante anticoncep-

[107] Beckmann, Charles R.B., et al., *Obstetricia y Ginecología*, 6a. ed., (trad. Beatriz Magri Ruiz), Wolters Kluwer/Lippincott Williams & Wilkins, Barcelona, 2010, pp. 223-234.

tivos orales, inyección de progesterona de acción prolongada, parche transdérmico o anillo vaginal anticonceptivos) o 2) creación de una barrera mecánica, química o temporal entre el espermatozoide y el óvulo (mediante preservativo, diafragma, espermicida, planificación familiar natural y anticoncepción intrauterina). Como mecanismo secundario, algunos métodos también alteran la capacidad del cigoto para implantarse y desarrollarse (p. ej., anticoncepción intrauterina y anticonceptivos orales poscoitales). Cada uno de estos métodos puede utilizarse, por separado o en combinación, para evitar el embarazo, y cada uno de ellos posee sus ventajas e inconvenientes y sus riesgos y beneficios.'[108]

"Así pues, la finalidad de los métodos anticonceptivos es evitar que el espermatozoide y el óvulo se encuentren, lo cual se logra mediante la inhibición del desarrollo y la liberación del óvulo o mediante la creación de una barrera entre éste y el espermatozoide; o, como mecanismo secundario, alterando la capacidad del cigoto para implantarse y desarrollarse.

"El método anticonceptivo hormonal poscoito, también conocido como 'píldora del día siguiente' o 'anticoncepción de emergencia', es definido por la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, en el punto 5.3., como 'un método que pueden utilizar las mujeres en los tres días siguientes a un coito no protegido con el fin de evitar un embarazo no planeado. …'.

"Es cierto que se acepta generalizadamente que este método anticonceptivo actúa evitando la ovulación y la fecundación,[109] pero también lo es que podría haber casos en que actúe alterando la capacidad del cigoto para implantarse, y no es posible determinar cuándo sucede esto, pues tiene relación con la ovulación de la mujer y con el momento en que se fecunda el óvulo. Según se ha explicado en un apartado diferente de esta resolución, salvo los casos en que una pareja se someta a un control técnico científico para determinar si hay fecundación después del coito o de la fecundación *in vitro*, no es posible saber con precisión en qué momento se completa el proceso de fecundación. Consecuentemente, aun cuando en la mayoría de las ocasiones la anticoncepción poscoital impedirá la ovulación y fecundación, podría haber veces en que evite la implantación.

"Algo similar puede decirse del dispositivo intrauterino, definido en el punto 2 de la NOM-005-SSA2-1993 como 'un artefacto de polietileno que se coloca dentro de la cavidad uterina, con fines anticonceptivos de forma temporal'. Este aparato contiene un principio activo, que puede ser una hormona (progestina) o un filamento de cobre.[110] En el primer caso, el dispositivo que contiene progestina 'funciona principalmente evitando que el espermatozoide y el óvulo se encuentren. También provoca el espesamiento del moco cervical y crea un medio uterino desfavorable'.[111] En el segundo –es decir, el del dispositivo con cobre–, se 'evita que el óvulo sea fecundado o se adhiera a la pared del útero. También impide que el semen llegue al útero y las trompas uterinas, lo que reduce la capacidad de los espermatozoides para fecun-

[108] *Ibid*., p. 223.
[109] *Ibid*., p. 234.
[110] Apéndice informativo A de la NOM-005-SSA2-1993.
[111] Beckmann, *op. cit*., p. 231.

dar un óvulo. El DIU que contiene cobre también se utiliza como anticonceptivo poscoital'.[112]

"En otras palabras, la principal acción del dispositivo intrauterino consiste en evitar el encuentro entre el óvulo y el espermatozoide, pero podría funcionar, asimismo, impidiendo la implantación del óvulo a la pared uterina.

"Así pues, es posible que haya casos en que el método anticonceptivo imposibilite el proceso de implantación del óvulo en el útero. En términos del artículo 7 de la Constitución Local, provocar esta eliminación del óvulo fecundado se traduciría en una privación de la vida de otra persona. Por ello, se tendría que penalizar (independientemente del tipo penal que se utilizara) el empleo de la anticoncepción hormonal poscoito y del dispositivo intrauterino.

"Esta penalización resultaría inconstitucional en la medida en que no encuentra justificación válida, violando los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

"En la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, este Tribunal Pleno concluyó que México no está obligado a proteger la vida desde el momento de la concepción o en algún momento específico; que no hay fundamento constitucional o internacional para un mandato de penalización en el caso de privación de la vida; y que el legislador está facultado para penalizar ciertas conductas, siempre y cuando lo haga mediante los procedimientos y respete las limitaciones de contenido establecidas por ciertos derechos fundamentales.[113]

"De esta forma, no hay obligación de proteger la vida desde la concepción o de penalizar forzosamente la interrupción del embarazo en ciertas condiciones.[114]

"En el presente caso, debe determinarse si se justificaría la penalización de la eliminación del óvulo fecundado (en su carácter de persona jurídica, según el artículo 7 de la Constitución de Baja California) que deriva del uso de métodos anticonceptivos. Si bien la norma combatida tiene como fin el de proteger a la vida prenatal, lo cierto es que afecta los derechos reproductivos de la mujer (o, para el caso, de la pareja que no quiere tener hijos), previstos específicamente en el artículo 4o. de la Constitución Federal, cuando señala que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"Para ello, debe tenerse presente que, tanto el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como diversos tratados internacionales de los cuales

---

[112] *Ibid*., p. 232.
[113] Páginas 174 a 176 del engrose.
[114] Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal se declaró válida la descriminalización de esta conducta dentro de las doce primeras semanas, cuando el embrión está en un estado incipiente de desarrollo. Además, se reconoció la ponderación concreta entre dos bienes jurídicos en conflicto (la vida prenatal y los derechos de las mujeres) realizada por el legislador del Distrito Federal.

México es parte, reconocen derechos reproductivos a las personas y, específicamente, a las mujeres, en el marco de su autonomía y dignidad, conforme al artículo 1o. constitucional. De acuerdo con lo que ya ha reconocido esta Suprema Corte, el derecho a decidir acerca del número y espaciamiento de los hijos no sólo implica la potestad de decidir cuántos hijos se tendrán, sino también contiene la posibilidad de optar por no tenerlos. Además, las personas también gozan del derecho a la salud, previsto en el mismo artículo 4o. constitucional. A nivel de tratados internacionales de derechos humanos, de acuerdo con lo que ya se ha establecido, la Convención de Belém do Pará no sólo se refiere específicamente a ciertos derechos de las mujeres, con el fin de eliminar todas las formas de discriminación en su contra, sino que establece obligaciones a cargo de los Estados para, entre otras cosas, eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito de la atención médica, y que tenga acceso a diversos servicios, entre los cuales se encuentra el de la planificación familiar.[115]

"En ese contexto, es preciso señalar que en la Observación General Número 19, emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,[116] se establecieron, entre otras, las siguientes recomendaciones concretas:

"'m) Los Estados partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

"'n) Los Estados partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.'

"En esta lógica, a juicio de este órgano constitucional, el empleo de los diversos métodos anticonceptivos es, en general, un medio idóneo para hacer efectivos los derechos reproductivos y a la salud de las personas, y particularmente de las mujeres.

"No obstante, ni el bien constitucional de la vida en gestación, ni los derechos fundamentales de las mujeres pueden prevalecer en forma absoluta, sino que es preciso que guarden un equilibrio razonable.

"La norma general impugnada no contiene, de manera expresa, una prohibición que impida a las personas el uso de métodos anticonceptivos. Sin embargo, según se ha explicado, sí establece una protección absoluta e incondicional de la vida prenatal.

"Dada la equiparación o igualación que la norma constitucional local realiza entre cigoto, embrión, feto o no nacido y persona nacida, esa prelación absoluta del bien jurí-

---

[115] Artículo 12 de la C*onvención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, ya citado.

[116] Este comité se formó por mandato del artículo 17 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Su función principal consiste en examinar los procesos en la aplicación de la convención, y para tal fin puede examinar los reportes de cumplimiento que los Estados partes envíen a las Naciones Unidas, así como hacer sugerencias y emitir recomendaciones de carácter general, conforme a los artículos 18 a 22 de la misma convención.

dico de la vida en gestación tiene, en sí misma, un significado directamente penal o por implicación, dado el *efecto de irradiación* que la norma de rango constitucional tiene en el ordenamiento local.

"Esto significa que, si hay individuo o persona desde el momento de la fecundación, en algunos casos el uso del DIU o de la píldora del día siguiente se equipararía a la privación de la vida de otro, pues en ocasiones podrían actuar impidiendo la implantación en el útero del óvulo fecundado.

"En ese sentido, llevar la protección de la vida prenatal al extremo de penalizar el uso de los referidos métodos anticonceptivos conocidos como píldora del día siguiente y DIU o, en general, de criminalizar la interrupción del embarazo en todos los casos y supuestos –como lo hace la norma impugnada–, resulta desproporcionado e irrazonable, toda vez que viola la dignidad y la autonomía de las mujeres, el desarrollo de su libre personalidad y el ejercicio de sus derechos a la salud y reproductivos fundamentales, que le permiten incluso la libertad de decidir no tener hijos o embarazarse.

"Esta falta de razonabilidad se acentúa si se toma en cuenta que cuando se emplea un anticonceptivo poscoital o un dispositivo intrauterino, no hay certeza en cada caso sobre si hay o no óvulo fecundado. Es decir, no es posible determinar, en cada uso, si hubo o no fecundación. Aun si se hubiera llegado a fecundar un óvulo, tampoco se puede precisar si su expulsión fue natural[117] o si el anticonceptivo empleado evitó la implantación. Ante esta falta de certeza sobre si hubo vida prenatal o no, y sobre cuál fue el motivo de la eliminación del óvulo fecundado, no resulta razonable la posibilidad de sancionar a una mujer por emplear estos métodos anticonceptivos, o de inhibir su uso bajo la amenaza de una posible sanción penal.

"Lo anterior es así, ya que el derecho penal es de última ratio y la Constitución General de la República, sobre la base de que la vida humana prenatal constituye un bien constitucionalmente protegido, establece una protección gradual de la vida en gestación que se va intensificando en la medida en que avanza su desarrollo.

"Asimismo, la protección de la vida prenatal pasa por otras medidas de política pública que, en ejercicio de la libertad de configuración, establezca el legislador local, en la inteligencia de que las facultades de configuración legal del legislador local tienen como límite infranqueable los derechos humanos o fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados de la materia en que el Estado Mexicano sea parte, conforme a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional.

"A mayor abundamiento, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, es aplicable en el presente caso, y resulta obligatoria para las autoridades del Estado de Baja California.

---

[117] Es común que el propio cuerpo de la mujer, de manera espontánea, expulse un óvulo fecundado. Lo que es más, un alto porcentaje de óvulos fecundados no llegan a alcanzar la madurez, y son desechados naturalmente. Por ejemplo, Carlson calcula ese porcentaje en más del 50% de los óvulos fecundados. Carlson, Bruce, *op. cit*., p. 60.

"En efecto, los apartados 6.4.2. y 6.4.2.3.[118] de la invocada norma establecen que uno de los objetivos de la atención a personas violadas es prescribir la anticoncepción de emergencia a toda mujer violada de manera inmediata y hasta 120 horas (5 días) después de ocurrido el evento para prevenir un embarazo no deseado, brindando información completa conforme a la NOM-005-SSA2-1993 vigente sobre los servicios de planificación familiar, a fin de que la usuaria tome una decisión libre e informada.

---

[118] "**6. Criterios específicos**
"Las y los prestadores de servicios de atención médica deberán observar los criterios que a continuación se indican:
"…
"**6.4. Para el tratamiento específico de la violación sexual.**
"**6.4.1.** Los casos de violación sexual son urgencias médicas y requieren atención inmediata.
"**6.4.2. Los objetivos de la atención a personas violadas son:**
"**6.4.2.1.** Estabilizar, reparar daños y evitar complicaciones a través de evaluación y tratamiento de lesiones físicas.
"**6.4.2.2.** Promover la estabilidad emocional de la persona garantizando la intervención en crisis y posterior atención psicológica.
"**6.4.2.3.** En caso de violación, las instituciones prestadoras de servicios de atención médica, deberán, de acuerdo a la norma oficial mexicana aplicable, **ofrecer de inmediato y hasta en un máximo de 120 horas después de ocurrido el evento, la anticoncepción de emergencia, previa información completa sobre la utilización de este método, a fin de que la persona tome una decisión libre e informada.**
"**6.4.2.4.** Informar de los riesgos de posibles infecciones de transmisión sexual y de la prevención a través de la quimioprofilaxis y de acuerdo a la evaluación de riesgo, prescribir la profilaxis contra VIH/SIDA conforme a la norma oficial mexicana aplicable, tomando en cuenta la percepción de riesgo de la usuaria o el usuario.
"**6.4.2.5.** Registrar las evidencias médicas de la violación, cuando sea posible y previo consentimiento de la persona afectada.
"**6.4.2.6.** Proporcionar consejería, seguimiento y orientación a la persona afectada sobre las instituciones públicas, sociales o privadas a las que puede acudir para recibir otros servicios.
"**6.4.2.7.** En caso de embarazo por violación, y previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de aborto médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.
"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del aborto, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.
"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.
"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables.
"**6.4.2.8.** Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados en procedimientos de aborto médico no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad.

"Lo anterior, en virtud, primero, del referido derecho fundamental de la mujer a la salud reproductiva y, segundo, de la distribución competencial entre las autoridades estatales y federales, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal.

"Por estos motivos, la norma combatida viola el derecho a la dignidad (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y los derechos reproductivos de las mujeres (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"**Aborto médico**

"En la demanda, la parte accionante sostiene que el artículo 7 constitucional de Baja California combatido impide al legislador que regule la prestación del servicio de atención médica para la interrupción legal del embarazo, y que se impone a las mujeres la maternidad forzosa en todos los casos. No obstante, se debe prever en su favor la posibilidad de tener acceso a un aborto seguro.

"La referida NOM-046-SSA2-2005, en su apartado 6.4.2.7., dispone que en caso de embarazo por violación, en los términos y plazos permitidos de acuerdo con la legislación local aplicable y previo cumplimiento de los requisitos específicos establecidos en la propia norma, las instituciones deberán prestar los servicios de aborto médico (terminación legal del embarazo) y que en caso de que sea necesario, de conformidad con la normatividad aplicable, se requerirá la previa instrucción de la autoridad competente.

"Dada la remisión expresa que la invocada norma oficial mexicana hace a la legislación local aplicable, es preciso señalar que el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Baja California establece diversos supuestos de abortos no punibles,[119] a saber: aborto culposo, aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial y aborto terapéutico.

"Así, el legislador del Estado de Baja California estableció en una ley en sentido formal y material, ciertas y determinadas hipótesis en las que no es punible el aborto. Por lo tanto, dado que, de conformidad con el artículo 136, fracción II, del Código Penal para el Estado de Baja California, el aborto no será punible cuando el embarazo sea resultado de una violación, entonces es aplicable la norma oficial mexicana (conforme con la cual, como se indicó, en caso de embarazo por violación, en los términos y plazos permitidos de acuerdo con la legislación local aplicable y previo

---

[119] "**Artículo 136.** Aborto no punible. El aborto no será punible:
"I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;
"II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial. Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica;
"III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

cumplimiento de los requisitos específicos establecidos en la propia norma, las instituciones deberán prestar los servicios de aborto médico); ello no exime que tal conducta pueda ser reputada como 'privar de la vida a otro', es decir, como delictuosa, si bien hoy no es punible por estar prevista una causa absolutoria para el caso de embarazo por violación.[120]

"Entonces, aun cuando el artículo constitucional impugnado establezca una protección absoluta e inderrotable a la vida prenatal, lo cierto es que en ningún caso el Estado de Baja California podrá dejar de proveer el servicio de aborto en los casos que están previstos tanto en la NOM-046-SSA2-2005 como en la legislación local, pues de lo contrario violaría el derecho a la dignidad de las mujeres (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y sus derechos reproductivos (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"**Reproducción asistida**

"El promovente argumenta que el artículo 7 de la Constitución de Baja California tiene el efecto de prohibir la fertilización *in vitro*, la investigación en embriones no implantados, el diagnóstico prenatal y la selección de sexo, dada la protección absoluta que se confiere al producto de la concepción.

"Además, considera que la norma combatida invade la esfera de competencias de la Federación. Es decir, las entidades federativas tienen facultades para legislar en materia penal, lo cual incluye el aborto. Sin embargo, aunque tienen atribuciones concurrentes con la Federación para emitir leyes en materia de salud, compete a ésta, de manera exclusiva, la regulación del control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes, células y cadáveres de seres humanos. De esta manera, la legislación de la fecundación *in vitro* o de su restricción escapa a la competencia de las entidades federativas.

"Para dar respuesta a estos argumentos, es necesario, en primer lugar, puntualizar que la 'fecundación *in vitro*' (consistente en un método de reproducción asistida, mediante el cual la fecundación del óvulo por el espermatozoide se lleva a cabo fuera del cuerpo de la mujer)[121] no está regulada en alguna ley federal, a pesar de que el Congreso

---

[120] Lo anterior, bajo el supuesto de que no se considere que el artículo 136 del Código Penal del Estado de Baja California no fue derogado tácita o implícitamente por el Decreto Número 175 impugnado y, por ende, mantiene su vigencia (cuestión que no es pacífica y que es tema de otro argumento de invalidez ya abordado). Y también, bajo el supuesto de que el legislador local secundario, a la luz de la reforma del artículo 7 de su Constitución, no derogue expresamente el tipo penal de aborto que hoy contiene el Código Penal de esa entidad y lo asimile al tipo general o a otro específico de homicidio o cree un nuevo tipo de aborto sobre la base de que quien interrumpe un embarazo priva de la vida a otra persona.

[121] Según Carlson (*op. cit*., pp. 36 y 37), la esterilidad puede tratarse mediante fecundación *in vitro* y transferencia de embriones. La realización del tratamiento de fecundación *in vitro* requiere la aplicación de varias técnicas, consistentes en: "1) la estimulación de la producción de gametos, 2) la obtención de gametos masculinos y femeninos, 3) la conservación de los gametos, 4) la fecundación de los óvulos, 5) el cultivo *in vitro* de los embriones en división, 6) la conservación de los embriones y 7) su introducción en el útero".

tiene facultad para dictar leyes sobre salud general de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[122]

"La única regulación donde se trata la fertilización *in vitro* es el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud, cuyo capítulo IV se denomina: 'De la investigación en mujeres en edad fértil, embarazadas, durante el trabajo de parto, puerperio, lactancia y recién nacidos; de la utilización de embriones, óbitos y fetos y de la fertilización asistida'. Este reglamento, en su artículo 40,[123] fracción XI, define a la fertilización asistida como aquélla en que 'la inseminación es artificial (homóloga o heteróloga) e incluye la fertilización *in vitro*'. Por su parte, el artículo 56 del mencionado reglamento establece que sólo será admisible la investigación sobre fertilización asistida 'cuando se aplique a la solución de problemas de esterilidad que no se puedan resolver de otra manera, respetándose el punto de vista moral, cultural y social de la pareja, aun si éste difiere del investigador'.[124]

---

[122] Esta Suprema Corte no desconoce que hay varias iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso de la Unión cuya finalidad es regular alguno o algunos de estos fenómenos. La más reciente de ellas, se presentó apenas el 13 de julio de 2011, por varios legisladores y legisladoras de diversos partidos políticos, y tiene como objetivo el añadir un capítulo nuevo a la Ley General de Salud (Gaceta Parlamentaria, Senado de la República, segundo receso de la Comisión Permanente, número 21). Sin embargo, el hecho es que, a la fecha en que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, no hay regulación relativa a la reproducción asistida.

[123] "**Artículo 40.** Para los efectos de este reglamento se entiende por:
"I. Mujeres en edad fértil. Desde el inicio de la pubertad hasta el inicio de la menopausia;
"II. Embarazo. Es el periodo comprendido desde la fecundación del óvulo (evidenciada por cualquier signo o síntoma presuntivo de embarazo, como suspensión de menstruación o prueba positiva del embarazo médicamente aceptada) hasta la expulsión o extracción del feto y sus anexos;
"III. Embrión. El producto de la concepción desde la fecundación del óvulo hasta el final de la decimosegunda semana de gestión;
"IV. Feto. El producto de la concepción desde el principio de la decimotercera semana de la gestación hasta su expulsión o extracción;
"V. Obito Fetal. La muerte del feto en el útero;
"VI. Nacimiento vivo. Es la expulsión o extracción completa del producto de la concepción, del seno materno, cuando después de dicha separación respire y lata el corazón, se haya o no cortado el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta;
"VII. Nacimiento muerto. es la expulsión o extracción completa del producto de la concepción, del seno materno, cuando después de dicha separación no respire ni lata el corazón, se haya o no cortado el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta;
"VIII. Trabajo de parto. Es el periodo comprendido desde el inicio de las contracciones uterinas (con características progresivas de intensidad, irrigación y duración) y que termina con la expulsión o extracción del feto y sus anexos;
"IX. Puerperio. Es el periodo que se inicia con la expulsión o extracción del feto y sus anexos hasta lograr la involución de los cambios gestacionales (aproximadamente durante 42 días);
"X. Lactancia. Es un fenómeno fisiológico en el cual ocurre la secreción láctea a partir de la expulsión o extracción del feto y sus anexos, y
"**XI. Fertilización asistida. Es aquélla en que la inseminación es artificial (homóloga o heteróloga) e incluye la fertilización en vitro.**" (El énfasis no es del original).

[124] "**Artículo 56.** La investigación sobre fertilización asistida sólo será admisible cuando se aplique a la solución de problemas de esterilidad que no se puedan resolver de otra manera, respetándose el punto de vista moral, cultural y social de la pareja, aun si éste difiere con el de investigador."

"Este reglamento no puede considerarse como el ordenamiento que regula los métodos de reproducción asistida, pues como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, 'se encuentra claramente acotado a la materia de investigación para la salud en los sectores establecidos y en relación con la esfera administrativa'.[125] En este sentido, también se afirmó que el propio artículo 1o. del reglamento indica que su objeto es proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de la Ley General de Salud en lo relativo a la investigación para la salud, y que en ningún lugar de éste se encuentra una pretensión de aplicación general a las demás materias relacionadas con la salud.[126]

"Así pues, el empleo de los métodos de reproducción asistida, entre los cuales se encuentran la fertilización *in vitro*, el diagnóstico prenatal, la selección de sexo o el uso de óvulos fertilizados no están regulados específicamente (salvo por lo que toca la investigación para la salud). Consecuentemente, su empleo no se encuentra prohibido en el ordenamiento jurídico mexicano.

"En cambio, la Ley General de Salud prevé, de manera genérica, el trato que se debe dar a los órganos, tejidos y sus componentes y células.[127]

---

[125] Engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, página 143.
[126] *Ibidem*.
[127] Conviene tener presentes diversos artículos de ese ordenamiento:
"**Artículo 1o.** La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."
"**Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:
"...
"XXVIII. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células."
"Artículo 17 Bis. La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:
"...
"II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;
"III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta ley;

"Resulta de particular interés lo dispuesto en el artículo 318 de la ley antes citada, pues éste se refiere al control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las 'células germinales'. Estas últimas son las células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión (en términos del artículo 314, fracción I, de la Ley General de Salud); es decir, los óvulos en la mujer y los espermatozoides en el hombre. Así pues, se puede entender que, si bien no hay un marco

---

"…
"VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta ley; …"
"**Artículo 313.** Compete a la Secretaría de Salud:
"I. El control sanitario de la disposición y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, por conducto del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
"II. La regulación sobre cadáveres, en los términos de esta ley, y
"III. Establecer y dirigir las políticas en salud en materia de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células, para lo cual se apoyará en el Centro Nacional de Trasplantes, y en el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea."
"**Artículo 314.** Para efectos de este título se entiende por:
"I. Células germinales, a las células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión;
"II. Cadáver, el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida;
"III. Componentes, a los órganos, los tejidos, las células y sustancias que forman el cuerpo humano, con excepción de los productos;
"IV. Componentes sanguíneos, a los elementos de la sangre y demás sustancias que la conforman;
"V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta ley y demás disposiciones aplicables;
"VI. Donador o disponente, al que tácita o expresamente consiente la disposición en vida o para después de su muerte, de su cuerpo, o de sus órganos, tejidos y células, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;
"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de junio de 2009)
"VIII. Embrión, al producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana gestacional;
"IX. Feto, al producto de la concepción a partir de la decimotercera semana de edad gestacional, hasta la expulsión del seno materno;
"X. Órgano, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de tejidos diferentes que concurren al desempeño de los mismos trabajos fisiológicos;
"XI. Producto, a todo tejido o sustancia extruida, excretada o expelida por el cuerpo humano como resultante de procesos fisiológicos normales. Serán considerados productos, para efectos de este título, la placenta y los anexos de la piel;
"XII. Receptor, a la persona que recibe para su uso terapéutico un órgano, tejido, células o productos;
"XIII. Tejido, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de células de la misma naturaleza, ordenadas con regularidad y que desempeñen una misma función;
"XIV. Trasplante, a la transferencia de un órgano, tejido o células de una parte del cuerpo a otra, o de un individuo a otro y que se integren al organismo;
"XV. Banco de tejidos con fines de transplante, establecimiento autorizado que tenga como finalidad primordial mantener el depósito temporal de tejidos para su preservación y suministro terapéutico;

jurídico exactamente aplicable a la fertilización *in vitro*, al diagnóstico prenatal o al uso de óvulos fecundados, lo cierto es que los preceptos recién transcritos a pie de página aplican de manera genérica al empleo de células germinales y de embriones.

"En este sentido, el manejo y disposición de tejidos humanos, células, embriones y células germinales corresponden a la Secretaría de Salud, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y encuentran un marco genérico de regulación en la Ley General de Salud, además de que ésta encomienda su reglamentación a la mencionada comisión, a través de normas oficiales mexicanas.

"Ahora bien, esta regulación de la Ley General de Salud relativa al manejo de tejidos, células y embriones, no puede verse modificada por alguna entidad federativa, al tratase de una ley federal de aplicación en todo el territorio, y de naturaleza concurrente, por lo que la entidad federativa no puede escapar a su aplicación.

"Es de gran relevancia recordar que, en la controversia constitucional 54/2009, este Alto Tribunal resolvió que la concurrencia de normas que establece el ordenamiento jurídico mexicano en materia de salubridad general es operativa, y no normativa.[128] Esto quiere decir que: 'en las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la Ley General, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia'.[129] De esta forma, se refuerza la

---

"XVI. Disponente secundario, alguna de las siguientes personas; él o la cónyuge, el concubinario o la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante; conforme a la prelación señalada, y
"XVII. Disposición, el conjunto de actividades relativas a la obtención, recolección, análisis, conservación, preparación, suministro, utilización y destino final de órganos, tejidos, componentes de tejidos, células, productos y cadáveres de seres humanos, con fines terapéuticos, de docencia o investigación."
"**Artículo 315.** Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:
"I. La extracción, análisis, conservación, preparación y suministro de órganos, tejidos y células;
"II. Los trasplantes de órganos y tejidos;
"III. Los bancos de órganos, tejidos y células, y
"IV. Los bancos de sangre y servicios de transfusión.
"La secretaría otorgará la autorización a que se refiere el presente artículo a los establecimientos que cuenten con el personal, infraestructura, equipo, instrumental e insumos necesarios para la realización de los actos relativos, conforme a lo que establezcan las disposiciones de esta ley y demás aplicables."
"**Artículo 318.** Para el control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las células germinales, se estará a lo dispuesto en esta ley, en lo que resulte aplicable, y en las demás disposiciones generales que al efecto se expidan."
"**Artículo 319.** Se considerará disposición ilícita de órganos, tejidos, células y cadáveres de seres humanos, aquella que se efectúe sin estar autorizada por la ley."
[128] Página 79 del engrose de la controversia constitucional 54/2009.
[129] *Ibidem*.

noción de que las disposiciones de la Ley General de Salud en materia de empleo de células germinales y embriones son vinculantes para las entidades federativas, así como lo serán las normas oficiales que en su momento emita la Secretaría de Salud, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, todo esto en la lógica de la regulación de la salubridad general.

"Más aún, respecto del caso concreto de la fertilización *in vitro*, es preciso tener presente que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe número 85/10,[130] recomendó al Estado de Costa Rica levantar la prohibición de la fecundación *in vitro* en ese país, al considerar que la medida de prohibir de manera absoluta esa práctica no cumple con el requisito de la existencia de alternativas menos restrictivas para satisfacer el objetivo buscado por el Estado y acomodar los intereses en juego y, por ende, constituyó una interferencia arbitraria y una restricción incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ejercicio a los derechos de la vida privada y familiar y a fundar una familia, consagrados en los artículos 11 y 17 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

"En cuanto al diagnóstico prenatal, puede citarse lo dicho en el apartado 0, 'Introducción', de la Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2002, Para la prevención y control de los defectos al nacimiento, en el sentido de que, en los últimos años, los logros obtenidos en el campo de la genética y del diagnóstico prenatal han tenido gran trascendencia, y se orientan a proporcionar la detección temprana de alteraciones fetales o complicaciones maternas que colocan en riesgo al binomio madre-hijo, así como a plantear estrategias dirigidas a reducir el riesgo de recurrencia.

"Este método permite diagnosticar algunas malformaciones fetales y también sirve de apoyo para otras técnicas, como la extracción de líquido amniótico (amniocentesis) o la obtención de un fragmento de una placenta (biopsia de vellosidades coriales) para estudiar directamente las células fetales. Gracias a esas pruebas se obtienen diagnósticos de certeza de enfermedades cromosómicas y de padecimientos que dependen de la mutación tanto de un solo gen como de un par de genes.[131]

"Asimismo, existen otras técnicas de diagnóstico, como el diagnóstico preconcepcional y el preimplantatorio. A grandes rasgos, la primera de ellas consiste en analizar un ovocito[132] antes de que sea fertilizado, para lo cual se extrae del cuerpo de la mujer. Con base en esta técnica, es posible determinar si la mujer tiene algún gen anómalo. En cambio, en el diagnóstico preimplantatorio se analizan células obtenidas de un cigoto, analizando su ADN para detectar enfermedades genéticas.[133] Generalmente, los cigotos se obtienen por fertilización *in vitro*.

---

[130] Caso número 12.361, Gretel Artavia Murillo y otros (Fecundación *in vitro*), Costa Rica.
[131] Entre otros, véase: Grether, Patricia y Arrendares, Salvador, "Ética, asesoramiento genético y diagnóstico prenatal", en Pérez Tamayo, Ruy; Lisker, Rubén y Tapia, Ricardo, *La construcción de la bioética*, Textos de Bioética, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 48.
[132] Célula germinal femenina en proceso de convertirse en un óvulo maduro.
[133] Sobre este tema, véase, por ejemplo: Carrera, José M. y Kurjak, Asim, Medicina del embrión, Masson, Barcelona, 1997, pp. 35-40.

"Mediante el diagnóstico, no sólo es posible establecer si el producto de la fecundación tiene alguna enfermedad o padecimiento,[134] sino también se puede determinar si la vida de la madre corre peligro o no en ciertos casos. Se debe recordar que, conforme a lo dispuesto en la legislación penal estatal, uno de los supuestos en que no se sanciona el aborto es cuando corre peligro la vida de la madre.

"Si bien puede estimarse que las normas impugnadas y el invocado Código Penal local no prohíben el diagnóstico prenatal, ofrecer el diagnóstico sin la posibilidad jurídica de un aborto seguro y accesible puede provocar que algunas mujeres recurran a un aborto ilegal e inseguro.

"Conforme a lo razonado en este apartado, resulta que el artículo 7 de la Constitución de Baja California viola los derechos a la dignidad (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), reproductivos (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y a la salud de las mujeres (artículos 4o. de la Constitución Federal y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Esto se debe a que se considera al producto de la fecundación como un individuo y se confiere un carácter supremo e inderrotable al derecho a la vida, sin considerar que esa protección no puede ser absoluta, sino que puede graduarse en función de la protección y ejercicio de derechos fundamentales, como lo son, por ejemplo, el derecho a tener el número de hijos que se desee (y para ello, recurrir a métodos de reproducción asistida) o el derecho de no tenerlos (y para ello, emplear métodos anticonceptivos).

"OCTAVO.—Alcance de la declaración de invalidez. En atención a lo expuesto a lo largo de esta resolución, procede declarar la invalidez del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en la porción normativa que establece: 'al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida'.

"Es preciso señalar que la declaración de invalidez incluye la cláusula final del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California,

---

[134] Aunque no es el caso de Baja California, en algunas legislaciones estatales se permite el aborto cuando el producto presente alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales. Éste es, por ejemplo, el caso del Distrito Federal, cuyo Código Penal dice:
"**Artículo 148.** Se consideran como excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:
"…
"III. Cuando a juicio de dos médicos especialistas exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales, al límite que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada; o
"…
"En los casos contemplados en las fracciones I, II y III, los médicos tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos; así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable."

que dice: 'hasta su muerte natural o no inducida', ya que es una cláusula que no constituye, por sí misma, una norma jurídica autónoma, es decir, es un formulación que no tiene un significado normativo, sino que depende conceptualmente de la norma que adscribe el derecho a la vida al no nacido desde el momento de la concepción y que ha sido declarada inválida, de forma tal que si, como es el caso, la adscripción al no nacido del derecho a la vida, a partir de cierto momento, no tiene fundamento constitucional, entonces la extensión de la protección que se pretende otorgar carece de razón de ser.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por mayoría de razón, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 53/2010, que lleva por rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.'[135]

"Lo anterior en el entendido de que, como se ha establecido, la Constitución Federal reconoce el derecho fundamental de toda persona humana a que se respete su vida, sin especificar el momento en que termina la protección de ese derecho.

"Al expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa declarada inválida, el texto del primer párrafo del artículo 7 de la Constitución Local queda en los siguientes términos:

"'Artículo 7. El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta Norma Fundamental tutela el derecho a la vida.'

---

[135] El texto de esa tesis dice: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

"En términos de lo dispuesto en el artículo 45 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 todos sus efectos a partir de su notificación al Congreso del Estado de Baja California.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

"SEGUNDO.—Se declara la invalidez del párrafo primero del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en la porción normativa que dice: 'al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida'.

"TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido."

Por las razones señaladas en el proyecto de resolución que presente para su discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual ha quedado transcrito en su parte medular en este voto particular, así como por los argumentos que expresé en la sesión pública del 28 de septiembre de 2011 (intervención que como anexo se acompaña a este voto particular), disiento de la resolución de desestimación a la que se arribó en la presente acción de inconstitucionalidad 11/2009.

Anexo

Versión taquigráfica de la intervención en la sesión pública del 28 de septiembre de 2011

"**Señor Ministro Franco González Salas:** Gracias señor presidente, señoras y señores Ministros, he escuchado con total atención todas las intervenciones durante estas tres sesiones que llevamos. Creo que en lo que se ha manifestado aquí se ha puesto de manifiesto lo que todos hemos reconocido: La complejidad de este tema, los problemas constitucionales que presenta y sobre todo y debo decirlo, las distintas visiones que se pueden tener para encontrar una solución a una temática tan trascendente, socialmente para el país.

"Por supuesto, aquí lo único que cuenta es la convicción jurídico constitucional que cada uno de nosotros hemos sostenido. Creo que este Pleno ha dado de nueva cuenta un ejemplo de lo que debe ser un debate respetuoso, inclusive frente a posiciones polarizadas absolutamente encontradas y diferentes. Ojalá esto permee al país que es lo que necesita. Creo que ha habido dentro de todas estas discusiones, coincidencias y diferencias con el proyecto, como es lógico.

"Con total respeto a las opiniones que ustedes han vertido a favor o en contra, agradeciendo a todos aquellos que han hecho algún comentario laudatorio sobre el proyec-

to, inclusive agradeciendo las críticas y aun algunas descalificaciones que se han hecho a partes de él, quisiera formular una serie de consideraciones en relación con ellas y con el proyecto presentado únicamente con el objetivo de aceptar por un lado sus deficiencias –lo dije desde el principio– son temas muy complicados, nadie tiene la verdad absoluta y creo que hay que ser honestos y reconocer a la luz de la discusión que el proyecto puede ser perfeccionado con muchos de los comentarios que aquí se han hecho.

"También quiero clarificar algunos aspectos medulares y contra argumentar ahí sí, algunas afirmaciones relevantes que no comparto, por lo que espero que a partir de aquí –como dijo el presidente– podamos ya tomar una votación, y me reservaría señor presidente por favor, para en su caso, conforme a la votación que se dé manifestar en qué estaría de acuerdo para tratar de engrosar el proyecto, la resolución, si así lo determina este Pleno.

"A continuación voy a formular algunas consideraciones generales y daré respuestas a algunos de los argumentos expresados a lo largo de estas tres sesiones y les suplico también su paciencia unos minutos, han sido muy extensas las discusiones que hemos tenido, pero debo hacer alusión a algunas cosas que me parecen fundamentales.

"En primer lugar, rechazo cabal y totalmente algunas afirmaciones que se han formulado aquí y fuera de aquí, el proyecto en ningún momento señala que el principio de la vida es con el nacimiento. El proyecto señala que a partir de ahí nacen ciertos derechos constitucionales (que es el eje vertebral sobre el cual se concibió el proyecto); tampoco en ningún caso se pronuncia sobre cuándo inicia la vida o cuestiona que el producto de la concepción tenga vida humana. El proyecto en ningún caso hace alguna de estas afirmaciones.

"Quiero reiterar lo que aquí se ha dicho: Aquí todos estamos por la vida, eso no está puesto a discusión, lo que está puesto a discusión es una cuestión constitucional sobre si de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –y esto es muy importante reiterarlo– lo que han legislado algunos Legisladores locales, algunos Constituyentes Locales, es conforme a ella o no. Eso es lo que ha estado a discusión en este Pleno, subrayo: Aquí todos estamos por la vida. El aborto es un tema que se toca tangencialmente, nadie ha estado por el aborto en ninguna de las veces que hemos tocado este tema, hemos dilucidado cuestiones jurídico-constitucionales, exclusivamente.

"El proyecto recoge, y esto es importante, criterios que este Pleno adoptó en acciones de inconstitucionalidad previas, en las que se establecieron parámetros sobre algunos de los aspectos más sensibles relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad. Subrayé en mi presentación que eran criterios del Pleno y que por lo tanto estaban sujetos a revisión siempre, máxime cuando habían nuevas integraciones, pero que en tanto eso no sucediera, es lógico que tenemos que tener coherencia con lo que hemos resuelto. Entiendo perfectamente, también lo dije, a quienes se pronunciaron en contra de ese criterio o de los criterios, que ahora reiteren sus posiciones. Es lo más respetable que puede haber.

"El proyecto –también esta es una premisa fundamental– reconoce la validez de la norma, como aquí se ha dicho por todos, de la Constitución de Baja California, en la

porción en que garantiza el derecho a la vida. En lo personal, lo he subrayado. Especialmente lo que se controvierte en el proyecto es la competencia del Estado; es decir, del Estado federado, para hacerlo en la forma y términos en que lo hizo. Y aquí la mayoría ha dado razones en ese sentido cuestionando esta parte de lo que es, me parece, el elemento central de lo que estamos resolviendo.

"Lo que muchos Ministros han sostenido de manera y con enfoques diferenciados en sus intervenciones, tiene que ver con esto precisamente.

"Otro aspecto, en lo relativo a la crítica al proyecto, porque no partió de una interpretación conforme. Ya varios Ministros se han pronunciado, porque consideran que esto no debe ser así. No voy a abundar. Yo traigo una serie de argumentos, simplemente me sumo a quienes se han posicionado en ese sentido, y si es necesario más adelante explicitaré más mi posición.

"La estructura y argumentación del proyecto obedece por lo tanto a los temas planteados en la acción de inconstitucionalidad –esto no debe perderse de vista– en sus conceptos y argumentos de invalidez a los cuales se les trató de dar una respuesta cumpliendo con el principio de exhaustividad.

"Además, el proyecto es integral, como lo dijimos desde el principio, por eso la discusión se tornó en lo general, como hasta ahora, precisamente porque está íntimamente vinculada, quizás, y lo reconozco, fue un error de metodología o no fue lo más adecuado haberlo dividido. Como ponente estimé que ello podría facilitar la comprensión y discusión del asunto.

"Desde mi óptica personal, el proyecto analiza la litis constitucional bajo una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional, a partir del sistema normativo de nuestro texto fundamental y de lo que nos impone hoy la importante reforma en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once.

"Reconozco que en el proyecto pudieron haberse utilizado expresiones controversiales, como muchas de las que aquí ustedes han mencionado, yo por supuesto de entrada señalo que estaría dispuesto en el engrose a eliminar todo aquello que la mayoría ha cuestionado para tratar de lograr un núcleo en la resolución, que aglutinara de la mejor manera lo que ha sido la posición de las señoras y los señores Ministros, sobre todo los que en cualquier sentido formaran una mayoría.

"Me parece que algunas de las consideraciones, expresiones y supuestos usados en el proyecto, podrían efectivamente ser matizadas, en el entendido de que reconociendo estas deficiencias, en ningún caso acepto que se le dé el sentido ni el propósito al proyecto de minimizar ni desconocer el valor de la vida del no nacido; por el contrario, reitero que está claramente el proyecto por la protección de la vida humana, incluida la vida prenatal, toda vez que, como se dice a fojas sesenta y uno del proyecto, y leo textualmente: 'Lo anteriormente afirmado –se está refiriendo a las consideraciones anteriores respecto a ampliar la facultad– no implica en forma alguna que la Constitución no reconozca el valor de la vida humana prenatal, y su consecuente protección o tutela, pero la protección constitucional se encuentra sustentada sobre la base de que aquélla constituye un bien constitucionalmente protegido, como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad

146/2007 y su acumulada, en el entendido de que no tiene una posición preeminente frente a los demás derechos y bienes constitucionalmente tutelados para la persona.'.

"Esto está citado textualmente de aquella resolución; y de alguna manera, alguna señora Ministra, algunos señores Ministros se han pronunciado por que hay una protección progresiva conforme a la evolución de la vida gestacional.

"En este contexto aclaro categóricamente que el proyecto en ninguna parte sostiene que los no nacidos –y esto lo digo categóricamente: jamás se señala, ni siquiera se implica– puedan ser considerados como bienes o cosas como en algún momento se manifestó, y mucho menos que exista expresión alguna en sentido peyorativo respecto de este altísimo bien que es la vida prenatal.

"Reconociendo pues el valor de esa vida, lo que el proyecto sostiene es que los seres no nacidos, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, no tienen reconocido el estatus de personas en un sentido estrictamente normativo constitucional, es lo que sostiene el proyecto y, por lo menos, mi impresión es que la mayoría de los señores y la señora Ministra, porque la Ministra Luna Ramos se ha deslindado, están en esa misma lógica, quizás con algunas diferencias particulares.

"Al respecto, cabe tener presente como lo refiere el proyecto, fojas cincuenta y cincuenta y uno, que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, es decir, la Cámara de Senadores, se explica que la modificación del texto 1o. constitucional en relación al tema de la persona, fue por lo siguiente: Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas Comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término 'persona' propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entendiendo por tal a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable, debe ampliarse a las personas jurídicas –esta última parte es irrelevante–.

"Señor presidente, en su intervención hace un momento, precisamente se refirió a la diferencia que puede haber. Asimismo, quiero precisar que dentro del interés general de protección a la vida humana, incluida la vida prenatal, y en el marco de la Constitución General de la República, se inserta la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, tal como se ha determinado por este tribunal en otras acciones de inconstitucionalidad.

"Lo anterior, en la inteligencia de que como se razona en el proyecto, foja ciento diecisiete, la Constitución General de la República, sobre la base de que la vida humana prenatal constituye un bien constitucionalmente protegido, establece una protección gradual de la vida en gestación, que se va intensificando en la medida en que avanza su desarrollo, esto fue también un criterio sostenido por este Pleno.

"La protección de la vida prenatal pasa por otras medidas de política pública que en ejercicio de la libertad de configuración establezca el legislador local, en la inteligencia de que las facultades de configuración legal del legislador local, tienen como límite infranqueable los derechos humanos o fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados de la mate-

ria en que el Estado Mexicano sea parte conforme a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional.

"El proyecto no pasa por alto el sistema federal, como en alguna de las intervenciones se pudo haber hecho notar, a fojas cincuenta y nueve, sesenta, noventa y ocho y ciento diecisiete, se hace referencia a las atribuciones de las entidades federativas en el marco de la estructura del Estado Federal Mexicano; con todo, cabe enfatizar que las mayorías legislativas, inclusive las unanimidades, no son razón suficiente –y esto ya se ha hecho notar aquí– para que este Tribunal Constitucional no pueda revisar si las decisiones legislativas mayoritarias así adoptadas son conformes con la Constitución Federal, máxime si la impugnación involucra cuestiones de derechos humanos y fundamentales.

"Una crítica reiterada que he escuchado es que el proyecto maneja meras situaciones hipotéticas, inclusive se llegó a utilizar la expresión 'fantasiosas'. No comparto tales imputaciones, aunque adelanto que si ese es el sentir de la mayoría no tendré ningún inconveniente en ajustar el proyecto.

"Al analizar ciertos conceptos de invalidez planteados por el accionante en ese sentido, en el proyecto se intenta mostrar que la norma impugnada de la Constitución Local del Estado de Baja California tiene serias implicaciones en el orden jurídico local, en particular en el ámbito penal, que producen falta de certeza, no sólo en los operadores jurídicos –como lo dice el proyecto– sino también en los particulares, inhibiendo el ejercicio de sus derechos humanos o fundamentales como se ha señalado en algunas intervenciones, destacadamente en la de la Ministra Sánchez Cordero.

"En mi opinión, el proyecto no parte de premisas hipotéticas, la norma impugnada –aquí lo han dicho varios de los señores Ministros– es de carácter absoluto, incondicionado, y por lo tanto de aplicación automática; esto es, constitucionalmente hablando, esto es independiente de que haga el legislador ordinario o no.

"El Ministro Cossío lo expresó así el día de ayer, voy a citar esto textualmente porque me parece importante que escuchemos el razonamiento: Si nosotros leemos el artículo 7, no deja posibilidad alguna de práctica o de realización de interrupción de estos mismos embarazos. ¿Por qué razón? Porque está dando una protección completa al *nasciturus* y no permite ninguna modalidad; se podría decir en contra de este argumento que en realidad esto no es definitivo porque el Código Penal establece o podría establecer que esto es una cuestión puramente contingente para estos elementos. La posibilidad de establecer algún tipo de supuestos mediante los cuales fuera posible una interrupción del embarazo, pero esto yo no lo veo así, desde el momento en que tiene la Constitución –y digo una obviedad– una jerarquía superior al Código Penal, es obvio que el legislador local no puede legislar en contra de eso; frente a este argumento también se podría decir que no hay una clausura, un sellamiento –déjenme usar esta expresión– en cuanto a las determinaciones que recoge la Constitución del Estado; sin embargo, si analizamos qué es lo que el Constituyente del propio Estado quiso decir en términos de la reforma constitucional, me parece que el Constituyente claramente entendió, y ahora voy a leer un fragmento, y continúa y dice categóricamente que el Constituyente –cuestión que reiteró el señor Ministro presidente– no tenía otra intención sino que hacer de esta norma una norma absoluta; por supuesto, igual que en todos los demás casos estaré a lo que el Pleno llegare a resolver al respecto.

"También se ha imputado al proyecto realizar ponderaciones que conducen a absolutos en contra de sus propios presupuestos y premisas. En primer término, es preciso señalar que el someter las normas impugnadas a un *test* de razonabilidad o proporcionalidad es una práctica usual en los tribunales constitucionales y en los tribunales internacionales, y en este tribunal constitucional en lo particular, no ha sido ajeno a esta práctica ya que lo ha hecho en diversas ocasiones, como se señala en el proyecto.

"El empleo de un juicio de razonabilidad o proporcionalidad de la medida legislativa bajo escrutinio, un escrutinio que debe ser estricto en cuanto que el presente asunto involucra derechos humanos o derechos fundamentales, tiene como propósito determinar si la norma impugnada es o no razonable a la luz de la Constitución Federal y de los estándares internacionales aplicables; en la especie, se consideró que ante el concepto de invalidez expreso hecho valer, y tomando en cuenta la esencia de la impugnación y la respuesta que se otorga a otros aspectos de la impugnación, se debería realizar ese *test* de razonabilidad o proporcionalidad, por lo que en el proyecto se corre, y la conclusión es que la medida legislativa no cumple con los estándares constitucionales a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, es inexacto, en mi opinión, que aquí se pueda afirmar que se arribe a un absoluto.

"El proyecto señala claramente, que ni la vida prenatal constituye un bien jurídico absoluto, ni los derechos humanos de las mujeres son absolutos, tal como se afirma a fojas noventa y dos del proyecto, cito textualmente: 'Lo anterior –es decir, que la medida legislativa no es proporcional en sentido estricto– en el entendido, que dado que los derechos fundamentales y otros bienes constitucionales tutelados no son absolutos ni limitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales destacadamente en la vida prenatal.'

"Lo anterior, tiene relación con otra crítica que se formula al proyecto, en el sentido de que afirma que el no nacido, no es una persona, y arriba a la conclusión de que valen más los derechos de las mujeres.

"Como indiqué, uno de los argumentos centrales del proyecto es que si bien es cierto que la vida prenatal merece protección del orden jurídico y en esa medida constituye un bien constitucional e internacionalmente protegido y tutelado, también es cierto que desde el sistema normativo de la Constitución Federal y de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables, no le ha sido reconocido el carácter de persona para todos los efectos constitucionales en sentido estrictamente jurídico constitucionales que sí le otorga la Constitución de Baja California, con todos los efectos relevantes que sobre el orden jurídico estatal trae aparejada tal calificación.

"A partir de esa premisa, el proyecto mediante un desarrollo argumental que puede no ser compartido, lo reconozco, arriba a la conclusión de que la norma impugnada de la Constitución del Estado de Baja California, al proteger en forma absoluta e incondicional al producto de la concepción, viola necesariamente otros derechos humanos fundamentales particularmente de las mujeres, y aquí también varios Ministros se han expresado en ese sentido.

"En todo caso, como lo señala el proyecto y lo han reiterado en este Pleno, ese reconocimiento con tal amplitud solamente podría estar establecido en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y no individual o aisladamente en las Constituciones de los Estados, argumento éste que hasta donde alcancé a entender compartieron varios de ustedes.

"También se criticó que en el proyecto se hace un indebido énfasis en la reserva interpretativa en relación con el artículo 4o., párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por supuesto, respeto tal percepción y quizás se debió haber ampliado en esta materia, no obstante, estimo que el proyecto quizás, debiendo –insisto– ser más explícito y reiterar la premisa principal en otras partes del proyecto, señala a fojas cuarenta y dos y cuarenta y tres, como base sustantiva de argumentación para la interpretación de dicha convención que la expresión, 'por lo general' utilizada en ese artículo, es la que establece la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, la protección a la vida y las modalidades a que queda sujeta la misma, y claro, como esfuerzo de refuerzo, se toma la reserva interpretativa que hizo el Estado Mexicano. El proyecto recogiendo textualmente el criterio adoptado por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, señala lo siguiente, transcribo, es textual de la resolución: 'Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad referida, la mayoría de los integrantes de este Pleno se manifestó en tres aspectos medulares; el tercero, en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales por los tratados y convenciones internacionales suscritos por México, el único instrumento que reconoce que el derecho a la vida de toda persona se encuentra protegido por lo general desde el momento de la concepción, es la Convención Americana de Derechos Humanos, pero que este derecho no es absoluto, pues la expresión «por lo general» se introdujo para establecer la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, esa protección y las modalidades a que queda sujeta la misma.'

"Además –o sea, argumento de refuerzo– además, México formuló dos declaraciones interpretativas y una reserva, de las cuales, la primera declaración interpretativa versó sobre tal expresión, por lo que México no aceptó el establecimiento de un momento específico a partir del cual debía proteger el derecho a la vida, y en esa medida, se encuentra obligado el Estado Mexicano a proteger y garantizar el derecho a la vida, como en el resto de los tratados internacionales lo disponen; esto es, sin un momento específico para el inicio de la protección y aceptando que no es un derecho absoluto –cita textual de la resolución en las acciones de inconstitucionalidad 146 y su acumulada 147/2007, a fojas ciento setenta y tres–.

"En tal virtud, coincido con lo dicho por algún Ministro en el sentido de –y cito textualmente– 'La posibilidad que se tiene en los Estados nacionales que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de generar posibilidades normativas de interrupción del embarazo, no deriva de la mencionada reserva interpretativa'. A mi parecer –sigue diciendo– deriva estricta y rigurosamente del texto del artículo 4o., párrafo primero, cuando usa la expresión 'en general', que está incorporada en ese precepto.

"En otro orden de ideas, y entiendo que se hizo como argumento de refuerzo, se ha sostenido que en los propios códigos civiles, se mantiene a la fecha más o menos la misma regulación que se preveía en el Código Civil de 1884, en relación con el producto de la gestación; es decir, mediante una concepción jurídica se le confiere personalidad al *nasciturus*. El mencionado Código en su artículo 11, establecía –leo textualmente el artículo 11 del código de 1884–: 'La capacidad jurídica se adquiere

por el nacimiento, pero desde el momento en que un individuo es procreado, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código'.

"En primer lugar, debe puntualizarse una diferencia fundamental –en mi opinión– entre esa norma y la similar prevista en la Constitución vigente de Baja California. La Constitución de Baja California es absoluta –ya lo dijimos– mientras que el Código de aquella época –y voy a decir que también los actuales– se refiere exclusivamente para efectos previstos en los códigos civiles específicos y claramente determinados entre los que se identifican: Capacidad de heredar, posibilidad de revocar donaciones del padre, ser legítimamente reconocidos y que se les nombre tutor.

"El artículo 7, de la Constitución de Baja California dice que: 'Desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes.'. La protección –repito– es absoluta, incondicionada e ilimitada.

"Además debo decir que el propio código de 1884, condicionaba el artículo 11. El artículo 303 del código decía: 'Sólo se reputa nacido el feto que desprendido enteramente del seno materno, nace con figura humana y que, o vive veinticuatro horas naturales o es presentado vivo al Registro Civil'.

"En la actualidad, en el Código de Baja California encontramos estos mismos preceptos con una redacción actualizada. El artículo 22 del Código de Baja California señala: 'La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código.'

"El artículo 334 del propio código señala: 'Para los efectos legales, sólo se reputa nacido el feto que desprendido enteramente del seno materno vive veinticuatro horas o es presentado vivo al Registro Civil.'

"Por supuesto están los argumentos de la Ministra Luna Ramos, que no me voy a detener en ellos, no porque no valgan la pena, sino porque son –y lo dijo claramente– los que señaló en su voto aclaratorio, para separarse de las consideraciones en las acciones 146/2007 y su acumulada.

"Entiendo que en este tema tan delicado que hemos abordado, haya puntos de vista muy diferentes.

"Ofrezco señor presidente, señoras y señores Ministros, que conforme a la votación y su resultado, y si así lo determina el Pleno, haré el engrose procurando que el proyecto llegara a reunir los argumentos de una mayoría si esta se da; quiero anticiparlo, es a lo que me refiero.

"Si no, señor presidente, estaré a las determinaciones que este Pleno de once Ministros determine. Gracias."

Voto particular que formula el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la acción de inconstitucionalidad 11/2009, promovida por el Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once, desestimó la acción de inconstitucionalidad 11/2009, en la que se solicitó la invalidez del artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, reformado mediante Decreto 175, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil ocho.

El párrafo modificado textualmente señala:

"El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida."

En concreto, la acción de inconstitucionalidad fue promovida contra la porción normativa que establece la tutela del derecho a la vida desde la concepción, catalogando como individuo al concebido, quien se encuentra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

Considero plenamente constitucional y válida la anterior disposición normativa de la Constitución del Estado de Baja California, para lo cual paso a exponer las razones que fundan mi voto en este sentido.

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de protección a la vida humana desde la concepción.

El derecho a la vida humana constituye, a partir de la reforma a la Constitución Federal, efectuada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente de su publicación, un derecho expresamente reconocido en el artículo 29.

Con anterioridad a esta reforma constitucional, el derecho de protección a la vida humana se contenía de manera implícita, al ser la vida el presupuesto lógico de existencia de los demás derechos sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos, desprendiéndose concretamente de los artículos 1o., 14 y 22 de la Ley Fundamental, como lo reconoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2000, en sesiones de veintinueve y treinta de enero de dos mil dos, criterio que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 13/2002 intitulada: "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."[1]

De igual manera, al fallarse la acción de inconstitucionalidad referida se estableció el criterio referente a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, así como las

[1] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 187816, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, página 589.

leyes federales y locales protegen al producto de la concepción, criterio que se reflejó en la tesis jurisprudencial P./J. 14/2002, que lleva por rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES."[2]

Los criterios contenidos en tales tesis jurisprudenciales fueron reiterados al fallarse las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho, como se advierte de las diversas intervenciones de los Ministros integrantes del Pleno a esa fecha, aun cuando no haya quedado reflejado así en el engrose de la resolución relativa, como claramente quedó analizado en el voto de minoría que suscribí en dichas acciones, al cual remito en obvio de repeticiones innecesarias en este punto.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional que entró en vigor el once de junio de dos mil once, puede afirmarse que existe un nuevo contexto constitucional en materia de derechos humanos, cuya interpretación sistemática y congruente con la intención del Poder Reformador, al consagrar los principios que rigen en la materia y con los valores que persiguió el Constituyente de 1917, lleva a conceptualizar el derecho de protección a la vida humana en todas sus etapas, esto es, desde su origen hasta que concluye con la muerte, lo que además corresponde al criterio que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido en relación al *nasciturus*, esto es, a la protección que la Constitución, los tratados internacionales suscritos por México y las leyes federales y locales le otorgan.

En efecto, mediante dicha reforma no sólo se consagró expresamente el derecho a la vida, sino que se previó como uno de los derechos que no pueden ser restringidos ni suspendidos, como se advierte del nuevo texto del artículo 29 de la Carta Magna, que dispone:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la

[2] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 187817, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, página 588.

vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. ..."

En el proceso legislativo que dio lugar a la reforma en comento se explicó la incorporación expresa del derecho a la vida como uno de los derechos que no pueden suspenderse ni restringirse, en concordancia con lo previsto en los artículos 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en virtud de que el derecho a la vida forma parte del núcleo duro de derechos inherentes a la naturaleza de la persona y fundamento de protección.

Concomitantemente al reconocimiento expreso de este derecho, mediante la reforma al artículo 29 aludido, se modificó también en el referido decreto publicado el diez de junio de dos mil once el artículo 1o. constitucional, en sus párrafos primero y quinto, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Así, en esta norma se parte de un reconocimiento del Estado Mexicano a los derechos humanos referidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en que sea parte y se consagra el principio de universalidad de los mismos mediante la consagración de su goce por todas las personas, así como de las garantías para su protección, consignándose la imposibilidad de la restricción o suspensión de su ejer-

cicio, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Ley Fundamental establece –salvo, desde luego aquellos derechos, como el de la vida, que integran el núcleo duro de derechos y que el artículo 29 establece como insuspendibles e irrestringibles–.

En su párrafo segundo establece los principios de interpretación conforme con la Constitución y con los tratados internacionales, así como el principio "*pro homine*" o "*pro personae*" en la interpretación de las normas de derechos humanos.

La interpretación acorde con la Constitución y tratados internacionales implica que ante diversas interpretaciones de las normas relativas a derechos humanos debe elegirse aquella que resulte más conforme al sentido de la Ley Fundamental y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, atendiendo a los principios constitucionales para arribar a una conclusión congruente y sistemática de sus diversas disposiciones y acudiendo a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el Constituyente o por el Poder Revisor, como se explica en las siguientes tesis:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.—La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."[3]

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN.—La Suprema Corte, 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. Dado que 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, cuando esta Suprema Corte 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. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta 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."[4]

---

[3] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 163300, Tomo XXXII, diciembre de 2010, tesis 2a./J. 176/2010, página 646.
[4] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 168487, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, tesis 1a. LXX/2008, página 215.

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.—La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."[5]

"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.—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

[5] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 170280, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis P. IV/2008, página 1343.

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."[6]

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.—El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."[7]

Además, el principio "*pro homine*" o "*pro personae*" obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano,[8] se preferirá aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativas, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos.

En el párrafo tercero se establece la obligación de todas las autoridades, en sus ámbitos de competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los siguientes principios:

---

[6] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 175912, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, página 25.
[7] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 196537, Tomo VII, abril de 1998, tesis P. XXVIII/98, página 117.
[8] "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.—De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro IUS 177006, Pleno, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 136/2005, página 2062).

a) Universalidad, lo que significa que resultan aplicables a todo ser humano sin distinción;

b) Interdependencia, esto es, la procuración del ejercicio de todos los derechos como condición de posibilidad y vía de realización de la dignidad del ser humano, sin que pueda aceptarse la exclusión de unos por otros, sino la necesaria correspondencia y coexistencia.

c) Indivisibilidad, que implica la unidad y la imposibilidad de su fragmentación, al ser fines en sí mismos que tienen como núcleo esencial la dignidad humana; y,

d) Progresividad, es decir, la apertura a un camino la procuración de mayor protección en el ejercicio más amplio de los derechos y el impedimento de dar marcha atrás.

En el último párrafo se establece el principio de no discriminación por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, importando para el presente voto resaltar como causa de no discriminación el motivo de la edad.

Partiendo de lo anterior, se procede al análisis del derecho a la vida humana.

Es un hecho de conocimiento común que toda vida humana tiene un principio y un fin y constituye un proceso continuo de desarrollo individual, propio e irrepetible que inicia con la fertilización y termina con la muerte.

El Constituyente no establece norma expresa que disponga cuándo comienza la vida, pero no hay duda que la protege desde que inicia.

En tales términos, corresponde al legislador delimitar los alcances de esta protección, quedando sujeto en su tarea legislativa a respetar las reglas consagradas en el artículo 1o. constitucional en materia de derechos humanos, a saber, las de interpretación "*pro homine*" o "*pro personae*" y sujeto a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La delimitación de un derecho fundamental exige atender a todo aquello que sobre el mismo plasmó el Constituyente o el órgano Reformador de la Constitución, esto es, tanto a la esencia del derecho (núcleo esencial), como a sus contornos y alcances, todo aquello que lo delimite y permita entenderlo como tal y como parte de un conjunto de derechos fundamentales que se interrelacionan y conviven entre sí para asegurar el goce pleno o máximo de todos ellos, en tanto reflejan el plexo de valores y principios que la sociedad en un tiempo y lugar determinados considera de relevancia superior para asegurar la dignidad humana y que el órgano de representación democrática plasma en el ordenamiento primario.

El Poder Legislativo, en su quehacer de desarrollo de normas constitucionales que establecen derechos fundamentales, sea que actúe por mandato de la Constitución o con arreglo a ella, debe ser especialmente cuidadoso de respetarlo en su esencia, tal como ha sido concebido por el Constituyente o el Órgano Reformador de la Constitución, de suerte tal que la ley podrá detallarlo, desarrollarlo, reglamentarlo e, incluso, ampliarlo o reforzarlo, pero no alterar, desfigurar, disminuir, frustrar, aniquilar o anular el derecho.

En uso de esta libertad de autodeterminación, el Constituyente Local aprobó la norma impugnada que contextualiza el derecho a la vida humana consagrado en el Pacto Federal decidiendo otorgar la protección a este derecho desde su inicio, esto es, atendiendo al hecho natural de que es a partir de la concepción cuando el proceso de la vida tiene su origen.

Al realizar esta delimitación de la protección al derecho a la vida humana, lejos de incumplirse alguna de las reglas consagradas en el artículo 1o. constitucional, se atiende plenamente a ellas:

- Al principio *pro-homine* de interpretación de los derechos humanos, conforme al cual ante dos o más interpretaciones válidas y razonables, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho humano, pues es claro que comprender el derecho a la vida humana desde la concepción implica su protección desde su origen y, por tanto, una protección más amplia a la que se daría si se excluye la etapa gestacional o alguna parte de ello –lo que limitaría la protección de la vida humana en esta fase de su desarrollo–.

- Al de universalidad, porque es inclusiva en la protección del derecho del ser humano no nacido, sin establecer distinción alguna por razón de edad.

- Al de progresividad, porque implica un avance en la contextualización del derecho al comprender como objeto de protección a todas las etapas que conforman la vida humana.

- Al de indivisibilidad, porque no fracciona la protección del derecho sino que lo reconoce en toda la amplitud de la existencia humana.

- Al de interdependencia, porque la comprensión de la etapa gestacional como objeto de protección del derecho a la vida humana es plenamente acorde con el ejercicio de los demás derechos humanos y atiende plenamente al desarrollo de la dignidad humana, sin que pueda aceptarse que la protección de esta etapa gestacional implica la exclusión del derecho a la libertad reproductiva de la mujer, sino la coexistencia responsable de este derecho con el derecho a la vida del *nasciturus*.

Esta interpretación es la que resulta acorde con las demás normas constitucionales y los tratados internacionales suscritos por México, como son:

- El artículo 3o., al disponer que la educación deberá tener como finalidad desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y perseguir el fomento de los diversos valores que el Constituyente ha plasmado en nuestra Carta Fundamental, entre ellos, el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, sustentando ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres.

- El artículo 4o., que consagra el derecho a la protección de la salud, la paternidad y maternidad responsables, la protección a la familia y los derechos de la niñez, así como la obligación del Estado de coadyuvar al cumplimiento de estos derechos y de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez.

En el proceso de reformas que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, expresamente se

aludió a la protección que se otorga al producto de la concepción: en el dictamen de la Cámara de Senadores, al señalar la importancia de proporcionar a la mujer embarazada la debida atención y descansos para velar no sólo "***por su salud propia, sino también por la del futuro hijo quien, de esta manera, desde antes de su nacimiento goza de la protección del derecho y del Estado***", así como en el dictamen de la Cámara de Diputados, que expresamente manifiesta que el "***derecho a la protección de la salud debe alcanzar por igual, desde el momento de la gestación, tanto a la futura madre como al hijo***".

- El artículo 123, apartados A, fracciones V y XV, y B, fracción XI, inciso c), al establecer una protección expresa al producto de la concepción, lo que implica el reconocimiento del derecho a la vida humana desde su inicio. En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y dos (relativo a la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres), expresamente se señaló que: "... De esta forma, como garantías sociales de salud de que gozan los mexicanos, entre otras, encontramos: ... la debida atención y descansos para la mujer embarazada, pretendiendo con esto no sólo velar por su salud propia, sino también por la del futuro hijo, quien, de esta manera, desde antes de su nacimiento goza de la protección del derecho y del Estado. ..."

- El artículo tercero transitorio del decreto que reformó los artículos 30, 32 y 37 constitucionales en materia de nacionalidad, publicado el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete y su reforma publicada el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, al otorgar derechos en materia de nacionalidad por igual a nacidos y concebidos.

- La interpretación conjunta y sistemática de todas las disposiciones constitucionales, tanto de las que consagran los derechos de los individuos, sean de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica, sociales o colectivos, como de las relativas a su parte orgánica, que tienen como finalidad el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los órganos de poder.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyos artículos 4.1 y 1.2 se establece que el derecho a la vida estará protegido por la ley, en general, a partir del momento de la concepción y a que, para los efectos de la misma, persona es todo ser humano, sin hacer distinción alguna en relación con el desarrollo biológico en que se encuentre ese ser humano. Si bien en relación a la expresión "en general" México hizo declaración interpretativa, ésta sólo tuvo como objetivo el no adquirir un compromiso que fuera contrario a la posibilidad del Estado Mexicano de variar sus normas supremas para hacerlas acorde a su realidad social, lo que se refuerza con el artículo 29 de la propia convención en el que se establece que las normas de la convención no podrán interpretarse permitiendo a alguno de los Estados partes suprimir o limitar el goce y ejercicio de los derechos previstos en ella o reconocidos en la legislación interna de los Estados partes, ni excluyendo derechos y garantías inherentes al ser humano.

- Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo preámbulo se alude a la protección y cuidados al niño, tanto antes como después del nacimiento.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, punto 5 de su artículo 6, en el que se prohíbe la pena de muerte a las mujeres embarazadas, de lo que deriva la protec-

ción a la vida del producto de la concepción, pues el compromiso de no aplicar dicha pena no se sustenta en su calidad de mujer como tal, sino en su estado de gravidez.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 5, 10 y 12.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 12.

- Convenio número 110, relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, puntos 1, 6 y 8 de su artículo 47.

En tales términos, considero que la postura de considerar al producto de la concepción sólo como un bien jurídico a proteger, al igual que a un árbol o a un animal, carece de sustento constitucional, pues es claro el valor que nuestro Constituyente ha otorgado a la vida humana y de la protección que le ha brindado como un ser humano en formación o desarrollo, como parte del proceso mismo que la vida humana implica.

Bajo tal contexto, la protección que la norma impugnada otorga a la vida humana desde la concepción no implica la inclusión de un grupo de "sujetos" no reconocidos por la Ley Suprema, sino sólo comprender la protección a este derecho desde su inicio.

Por tal motivo, me pronuncio en contra de una interpretación restrictiva que excluya de la protección del derecho humano a la del ser en formación, porque tal interpretación sería claramente contraria a la reglas que en materia de derechos humanos han sido consagradas por el Constituyente en el artículo 1o. constitucional.

Considero conveniente añadir que no advierto de qué forma la protección de la vida humana desde la concepción que se consagra en el precepto impugnado, puede ser en detrimento de los derechos de las personas nacidas y que, en todo caso, de suscitarse un conflicto de intereses en el ejercicio de los derechos será cuestión de aplicación de la ley en el caso concreto, pero no un conflicto de los derechos que deben ser establecidos atendiendo al interés general y no al particular que pueda presentarse en casos específicos.

Además, este Tribunal Pleno, en el desempeño de su función de intérprete constitucional y como autoridad sujeta en su actuar a lo dispuesto en la Constitución Federal, está obligada a proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios referidos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica el deber de optar por las interpretaciones de derechos humanos que extiendan lo más posible el universo de los sujetos titulares que resulten beneficiados y sus alcances.

II. Los Estados que conforman la República mexicana son libres y soberanos para su autodeterminación, por lo que están facultados constitucionalmente para regular los derechos humanos y dictar normas protectoras de los mismos.

Los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, constitucionales, establecen las bases de la autonomía local, en tanto en ellos se establece el régimen de gobierno republicano

federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un Pacto Federal, así como que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones Locales, con la única limitante de que no contravengan la Constitución Federal.

La autonomía de los Estados en su organización interna es consagrada en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Dentro de un sistema federal, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos de acuerdo con los principios de la Ley Fundamental. En este sentido, Luis María Díez-Picazo señala que: "***las entidades federadas poseen un Poder Constituyente residual, en el sentido de que establecen sus propias Constituciones sin más límite que no vulnerar la Constitución y derechos federales***."

Una de las bases inmodificables para los Estados federados lo constituyen los derechos humanos, pues en términos del artículo 1o.: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución", por lo que es claro que ninguna entidad federativa podrá desconocer un derecho plasmado en la Ley Fundamental.

Sin embargo, ello no significa que las entidades federativas no puedan establecer y regular derechos humanos, pues no constituye una materia reservada a la Federación, conforme al artículo 73 constitucional, y es claro que si el artículo 1o. constitucional consagra la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios en él establecidos, los Poderes Legislativos de los Estados deben emitir las normas legales que regulen y hagan efectiva esta obligación, pudiendo, incluso, prever mayores derechos o ampliar los reconocidos en el Pacto Federal en concordancia con el principio "*pro homine*" o "*pro personae*".

Los derechos humanos tienen un núcleo esencial, es decir, pueden encontrarse desarrollados o simplemente enunciado en la Constitución, pero en cualquier supuesto tienen una definición, un concepto, un contenido, una configuración mínima, que constituye su esencia, su núcleo esencial, el cual es intocable e inmodificable. El legislador local, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional en el sentido de que lo que no está reservado a la Federación se entiende otorgado a los Estados, podrá dictar las normas que estime mejor den cumplimiento a la protección de los derechos siempre que respete su núcleo esencial o lo amplíe, pero nunca restringirlos, porque en este último caso contravendría la Ley Fundamental.

El legislador del Estado de Baja California, en la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad objeto de este voto particular, respeta el núcleo esencial del derecho a la vida y procura su protección en su exacta dimensión: desde el momento en que ésta comienza y hasta que termina. No modifica ni altera el derecho a la vida humana.

Por tanto, el artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California es constitucional, porque el hecho de que la Constitución Federal no pre-

cise desde qué momento inicia la vida, no significa impedimento alguno para el legislador local de definirlo en los términos en que lo hace en uso de su libertad de autodeterminación y sujeto al debido respeto al núcleo esencial de este derecho que comprende a la vida humana en toda su extensión.

La precisión que realiza la norma controvertida en torno a que la protección a la vida humana inicia desde la concepción sólo significa el cumplimiento por el Constituyente Local de procurar la protección de un derecho consagrado en la Constitución y ello, aunque se considerara que amplía el derecho –lo que no es así porque la etapa gestacional es una etapa de desarrollo de la vida–, no puede reputarse violatorio de la Ley Fundamental dado el principio "*pro homine*" o "*pro personae*".

Resulta pertinente añadir que la Suprema Corte de Justicia ha establecido tesis en las que reconoce la facultad de los Estados para regular y ampliar derechos humanos y su protección, como se advierte de las que a continuación se transcriben:

"NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.—Es principio comúnmente aceptado que, por regla general, los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas, a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran los llamados derechos fundamentales o garantías individuales, propios de las Constituciones liberales, como la General de la República, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos de libertad han de interpretarse de manera amplia, para evitar limitarlos y promover, a través de la legislación secundaria, su realización e, inclusive, su ampliación a favor de los habitantes del país; de manera que si bien no es dable al legislador crear ni anular esos derechos, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó. Esto es, el legislador, al hacer uso de su facultad de elaborar normas, no posee una facultad discrecional para regular lo que quiera y como quiera, drenando los contenidos de las normas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta puede imponer a la legislación secundaria dos tipos de límites: a) Formales, referidos a normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, acotándolo al procedimiento establecido por la Constitución, y b) Materiales o sustanciales, relativos a las normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, mediante órdenes y prohibiciones dirigidas al legislador o de manera indirecta, regulando inmediatamente ciertos supuestos de hecho (por ejemplo, confiriendo derechos subjetivos a los ciudadanos) y estableciendo su propia superioridad jerárquica respecto de la ley."[9]

"DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.—El artículo 1o. de la

[9] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 163081, Tomo XXXIII, enero de 2011, tesis 2a. CXXIX/2010, página 1474.

Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos."[10]

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.—De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en

[10] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 185566, Tomo XVI, noviembre de 2002, tesis 2a. CXXXIX/2002, página 446.

su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal."[11]

III. La protección del derecho a la vida desde la concepción que establece el artículo 7, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Baja California no vulnera derechos de las mujeres.

El artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California es una norma de carácter declarativo, pues lo único que hace es tutelar el derecho a la vida humana, precisando que esta vida desde el momento de la concepción se encuentra bajo la protección de la ley y se reputa al *nasciturus* como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

Esta norma declarativa se apega a la Constitución General de la República y a los diversos tratados suscritos por el Estado Mexicano, que como ya ha quedado analizado con anterioridad, consagran el derecho a la vida y la protegen desde el momento mismo de la concepción.

Al proteger la vida de esta manera, la disposición impugnada no transgrede la dignidad ni ninguno de los derechos fundamentales de la mujer.

Ante todo quiero destacar que la mera declaración de protección de la vida desde su inicio con la fecundación no puede dar lugar a un conflicto en abstracto entre este derecho humano y otros derechos y libertades de la mujer, específicamente los reproductivos y a la salud.

No es factible jurídicamente y resulta sumamente peligroso confrontar los diversos derechos humanos en abstracto, pues además de que resulta imposible comprender todos los casos que pueden presentarse en la realidad, se corre el riesgo de establecer reconocimientos absolutos en torno a algún derecho, principio, valor o bien protegido que imposibilite al legislador ordinario y al aplicador del derecho realizar la ponderación requerida en las diferentes situaciones concretas y específicas.

Afirmaciones abstractas respecto a los efectos que supuestamente tendrá la disposición impugnada sobre las normas penales y en el uso de métodos anticonceptivos y de técnicas de reproducción asistida para de ello concluir en la colisión con el derecho a la salud y los derechos reproductivos de la mujer, sin duda crea situaciones que obligan en todos los casos a hacer prevalecer alguno o algunos de los derechos sobre los otros, sin posibilidad de confrontación y ponderación en casos específicos, lo que implica absolutos que imposibilitan la labor del legislador ordinario y de los operadores de los ordenamientos jurídicos para alcanzar el bien justicia.

Lo anterior no debe hacerse al resolver un medio de control abstracto de la constitucionalidad de una norma general que declara la protección de un derecho humano. Lo que el Tribunal Constitucional debe examinar es si esa norma se apega o no a la Constitución Federal y a los tratados de derechos humanos a la luz de la configuración

[11] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número de registro IUS 186307, Tomo XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXIII/2002, página 903.

mínima que del derecho aparezca en la Ley Suprema y en los tratados y conforme a los principios de interpretación que exige el artículo 1o. de la Ley Fundamental.

Los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran derechos fundamentales propios de las Constituciones liberales, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos exige su interpretación de la manera más amplia para promover su realización; por ello, el legislador puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando al hacerlo no pugne con el espíritu constitucional que los estableció.

La norma combatida, al tutelar el derecho a la vida desde el momento en que un individuo es concebido, no incluye elemento alguno a partir del cual pueda siquiera advertirse alguna limitación a los derechos de las mujeres en edad reproductiva que habiten el Estado de Baja California. En ninguna parte de su texto se especifica, a manera de ejemplo, que para lograr esa protección el Estado debe prohibir el uso de anticonceptivos o deba penalizar el aborto provocado de determinada manera.

Es por ello que considero que la norma declarativa impugnada al proteger la vida humana desde la concepción no crea conflicto ni colisión alguna en abstracto con ningún otro derecho humano, en específico con el derecho a la salud de la mujer y sus libertades en materia reproductiva.

No hay duda alguna de que la Constitución Federal y los tratados internacionales consagran a favor tanto del hombre como de la mujer los derechos de igualdad, no discriminación por razón de género o cualquier otro, libertad sexual y genésica, así como reproductiva para decidir el número de hijos que se desee tener o no tenerlos, derecho a la salud con todas sus implicaciones, derecho a una vida privada y al libre desarrollo de la personalidad.

Sin embargo, ni la dignidad ni ninguno de los derechos de la mujer se ve afectado por la protección de la vida a partir de la concepción, ya que de ninguno de esos derechos puede derivarse una libertad entendida como capacidad para decidir si desea o no interrumpir un embarazo, esto es, el derecho de abortar.

En la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano no se establece como derecho de la mujer el de decidir libremente si aborta o no. Este derecho pretende derivarse de una indebida e inadecuada interpretación de lo que son o implican otros derechos expresamente consagrados constitucionalmente o en normas internacionales. Siendo el aborto un tema tan debatido a nivel mundial, no hay duda que si el Constituyente Originario o Reformador o el Estado Mexicano, al suscribir los pactos internacionales, hubiera tenido la intención de otorgar a la mujer el derecho a decidir libremente si desea o no interrumpir su embarazo, así se hubiera consagrado expresamente y sin duda alguna, pero no ocurre así porque tal derecho no existe ni puede existir porque implica el reconocimiento de la destrucción o anulación de la vida de un ser humano, porque el *nasciturus* no puede pertenecer a ninguna otra clase de vida.

El artículo 4o. constitucional, al consagrar el derecho de procreación, refiere como modalidades de la decisión relativa la libertad, la responsabilidad y la información, lo que

supone, por un lado, el deber del Estado de proporcionar al hombre y a la mujer la información suficiente que les permita tomar de manera responsable la decisión respectiva y, por otro lado, la obligación individual de informarse, esto es, la libertad sexual y reproductiva debe ser ejercida con responsabilidad.

Por tanto, conforme a la disposición constitucional, no se puede imponer un embarazo a ninguna mujer y si ello ocurre, sea por violación o inseminación sin su consentimiento, debe ser motivo de acción punible por parte del Estado.

Pero en cambio, si el embarazo es producto del ejercicio del derecho de libertad sexual, la condición de responsabilidad a que sujeta la norma constitucional el ejercicio de este derecho, impone el deber de no interrumpir el embarazo.

Es en este sentido, pueden interpretarse los derechos de planificación familiar y procreación en cuanto a la modalidad relativa a decidir no tener hijos, esto es, libremente optar por no ser madre tomando las medidas anticonceptivas relativas, pero nunca tendrá la madre el derecho de optar por destruir la vida del ser humano sólo porque no ha nacido.

Cierto es que el derecho a la salud incluye la salud sexual y reproductiva, pero ello no puede entenderse como un derecho de abortar, sino como se señala en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo: "***La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia … la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.***"

Considero que es inexacto que la norma impugnada, al proteger la vida del ser humano desde el momento de la concepción, no logre superar el juicio de razonabilidad o proporcionalidad.

En principio, considero que los derechos fundamentales protegen valores o bienes jurídicos y, por ello, como antes lo destaqué, no cabe ponderar derechos en abstracto pues, además, todos protegen ámbitos de libertad requeridos para el libre desarrollo de la persona, entre los que no sería factible establecer jerarquías o prevalencias.

Lo que verdaderamente choca o entra en conflicto no son los derechos, sino las conductas humanas que intentan ampararse en una apariencia de derecho y cuya verdadera naturaleza corresponde develar al Juez en cada caso al ponderar los hechos y contrastarlos con las disposiciones jurídicas, es decir, lo que es objeto de ponderación son los hechos, no los derechos.

Tratándose de la regulación por parte del legislador de las conductas de los gobernados que den lugar a una posible colisión entre bienes jurídicos amparados por derechos humanos, necesariamente la vida tiene que ser un valor prevalente, porque su limitación a favor de otro implicaría su anulación.

Así, no en razón de jerarquía, sino en virtud de que la vida es un derecho que por naturaleza no admite limitación sin anularse, es por lo que necesariamente tiene que prevalecer en cualquier ponderación que se realice con bienes de otra naturaleza, sin que lo anterior impida al legislador regular excluyentes de responsabilidad o excusas absolutorias en la materia penal.

Por ello es que aun partiendo de la posibilidad de ponderación entre la vida del *nasciturus* y los derechos de la mujer, tendría que concluirse en la constitucionalidad de la norma impugnada, pues persigue un fin constitucionalmente válido como lo es la protección de la vida humana desde su inicio y, como ya lo he destacado, la Constitución Federal y los tratados la protegen desde ese momento.

La declaración de protección de la vida desde la concepción no resulta inadecuada para el fin perseguido y no violenta la dignidad ni los derechos de la mujer. Al realizarse la ponderación, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 4o. de la Constitución Federal, no se está ante supuestos de imposición de embarazos, sino en todo caso, del ejercicio no responsable de la libertad sexual de la mujer.

Así, interpretar que las mujeres pueden decidir libremente interrumpir sus embarazos, esto es, abortar, supone la nulificación del derecho a la vida humana desde su inicio y, en cambio, reconocer esta vida, en principio, no priva a la mujer de ninguno de sus derechos y, en un momento dado, si una mujer desea abortar el producto del ejercicio libre de su sexualidad, que constitucionalmente se condiciona a la responsabilidad, en todo caso sufrirá sólo una afectación temporal, durante el tiempo que dure el embarazo; después podrá decidir libremente si desea o no ejercer la maternidad, o bien, dar al niño en adopción, en el entendido de que el mero reconocimiento de la vida desde la concepción no significa que se establezca de manera absoluta e incondicional, pues corresponde al legislador local la regulación relativa a las excluyentes de responsabilidad y a las excusas absolutorias.

Se ha señalado que la vida prenatal puede protegerse con medidas menos restrictivas de los derechos de la mujer, como son la promoción y aplicación de políticas públicas integrales de atención a la salud sexual y reproductiva, la educación y capacitación en materia de salud sexual y reproductiva y la maternidad y paternidad responsables.

Lo aludido ayuda, sin duda, a evitar embarazos no deseados pero si éstos se producen, su interrupción se traduce en la anulación de la vida del *nasciturus*, por lo que no es exacto que las medidas calificadas como menos restrictivas de los derechos de la mujer sean adecuadas para proteger la vida ya concebida.

La nutrición mejorada de las mujeres embarazadas, la prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y la detección temprana de alteraciones fetales o complicaciones maternas que colocan en riesgo al binomio madre-hijo, y que implican obligaciones positivas a cargo del Estado son medidas que desde luego protegen a la mujer y a los concebidos deseados por sus madres, pero si se autoriza el aborto esas obligaciones no implicarán protección para los seres humanos no deseados sólo porque no han nacido.

Tengo la convicción profunda de que sólo el ser humano vivo puede disfrutar de los derechos fundamentales y sus garantías.

Otorgar a la mujer el derecho de acabar con la vida del ser que ha concebido en ejercicio de su libertad sexual, que debe ejercer en forma responsable, sólo porque así lo desea, implica anular totalmente la protección de la vida prenatal que contempla y exige la Constitución Federal y los tratados suscritos por el Estado Mexicano.

Es importante destacar que de acuerdo con la parte final del artículo 1o. de la Constitución Federal, todos los seres humanos tenemos dignidad igual intrínseca, de ahí que el óvulo fecundado, el concebido, tenga la misma dignidad que los nacidos, hombres y mujeres, ya que no existen dignidades prevalentes por ninguna razón, mucho menos por edad gestacional, no entenderlo así es totalmente discriminatorio.

Por último, debo señalar que hay tres artículos de la Constitución que nos hablan de moral: el 6o., el 7o. y el 94. Así, no hay duda entonces que la moral es un valor constitucional, pero ¿a qué moral se refirió el Constituyente? Creo que a la única moral vigente en el siglo en que se establecieron las normas, que era la judeocristiana; esto no se relaciona con dogmas, ni con verdades reveladas y, por tanto, es ajeno a la Constitución. Sin embargo, es importante tener ese registro de las cosas y partir de que es inmoral no permitir que continúe una vida humana.

IV. Conclusiones jurídicas frente a la norma de la Constitución Local que protege la vida desde la concepción.

En conclusión, mi posición jurídica puede resumirse en los puntos siguientes:

1) El control abstracto que implica una acción de inconstitucionalidad impide desde un punto de vista técnico realizar especulaciones y supuestos imaginarios sin atender el método de interpretación conforme de la norma impugnada.

2) La interpretación conforme fue elevada a rango de principio interpretativo privilegiado, por la reforma al artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal, verificada el 10 de junio de 2011. Además, se trata de un método que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte ha considerado como preferible en las acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando el resultado interpretativo sea razonablemente admisible, como sucede en el presente asunto.

3) La norma impugnada tiene una naturaleza eminentemente declarativa, sin que su sentido normativo deba llevarse al punto de significar una sanción, una prohibición, o un límite automático o destructor de otros derechos humanos, con los cuales debe armonizarse en sede legislativa, destacadamente, en la legislación penal del Estado.

4) El artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California es armónico con la Constitución Federal, que en su nuevo artículo 29 contempla el derecho a la vida como elemento del "núcleo duro" de derechos humanos, sin que ello signifique la prohibición del disfrute de los distintos derechos de las mujeres relacionados con la protección de la vida del concebido no nacido.

5) En este tenor, los argumentos tendentes a construir una colisión del derecho a la protección de la vida del concebido no nacido, frente a diversos derechos humanos de las mujeres, o que "condiciona indebidamente" el contenido de normas secundarias, no son aptos para relevar una supuesta violación a la Constitución Federal o algún tratado de derechos humanos.

6) La consulta sometida a la consideración del Tribunal Pleno no reflexiona cabalmente acerca del valor normativo del principio "*pro personae*" o "*pro homine*" (artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal), ni de la no discriminación por motivo de edad (artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal), ni de la consagración del derecho a la vida como derecho cuya suspensión o restricción está constitucionalmente prohibida, incluso, en situaciones de emergencia (artículo 29, párrafo segundo, de la Constitución Federal), aspectos que reforzarían el criterio de que las Legislaturas de los Estados pueden legítimamente explicitar en sus Constituciones el valor jurídico de la protección de la vida humana, siempre y cuando lo hagan en términos que sean suficientemente razonables, como es el caso.

7) Puede estimarse válidamente que la norma impugnada atiende al principio "*pro personae*" o "*pro homine*" (artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal), ya que comprender el derecho a la protección de la vida humana desde su etapa gestacional, por lógica, no reduce su tutela al momento del nacimiento.

8) La norma impugnada es acorde con los principios consagrados en el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional: universalidad (pues impide la exclusión de los seres humanos no nacidos); interdependencia (no confronta su protección expresamente con otros derechos); indivisibilidad (no fracciona la protección del derecho); y progresividad (considera la protección del derecho a la vida humana en todas sus etapas).

9) La norma impugnada es acorde con los artículos constitucionales: 3o. (la educación tiene como finalidad el aprecio a la dignidad humana); 4o. (protección de la salud del concebido no nacido; paternidad y maternidad responsables; protección de la familia; y derechos y dignidad de la niñez); 123, apartados A, fracciones V y XV, y B, fracción XI, inciso c) (protección del producto de la concepción).

10) La norma impugnada respeta lo previsto en los artículos 1.2 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (protección del derecho a la vida, en general, a partir del momento de la concepción), así como en sus artículos 27.2 (derecho a la vida como derecho inderogable), y su artículo 29 (las normas de la convención no pueden interpretarse permitiendo la supresión o limitación del goce y ejercicio de los derechos previstos en ella, o en la legislación interna de los Estados parte).

11) Asimismo, la norma impugnada se ajusta al preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño (protección del niño antes del nacimiento); artículo 6.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (prohibición de pena de muerte a mujeres embarazadas y, por ende, al producto de la concepción); así como a los artículos 5o., 10 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

12) Debe recordarse que es jurisprudencia vigente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis P./J. 14/2002, de rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES.", la que no ha sido interrumpida, como expresamente se asentó en el engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

13) Las mujeres gozan de los derechos de igualdad, no discriminación por razón de género o cualquier otro, libertad sexual, genésica y reproductiva, derecho a la salud, derecho a la vida privada y al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, ello no debe llamar a la confusión hasta el punto de configurar un pretendido derecho humano a abortar, además sin restricción alguna posible.

14) El embarazo es producto del ejercicio pleno del derecho a la libertad sexual y la Constitución Federal sujeta ese ejercicio a una condición de responsabilidad, que es el correlativo deber de no abortar, excepto cuando, se entiende, en casos muy concretos, el legislador deba regular excluyentes de responsabilidad o excusas absolutorias en materia penal (por ejemplo, en casos de violación o inseminación sin consentimiento).

15) La norma impugnada no establece el derecho a la vida "con carácter absoluto", por lo que no condiciona el contenido de las normas penales, pues su texto no elimina las competencias del legislador local, ni explícita ni tácitamente, en la materia penal.

16) La Constitución Federal no establece expresamente cuándo comienza la vida, pero no hay duda de que la protege desde su inicio. La norma impugnada configura la protección del derecho a la vida desde su inicio atendiendo al hecho natural de la concepción. No parte de una ficción jurídica, sino de un hecho natural que es del conocimiento común.

17) El primero de los criterios que implica el juicio de proporcionalidad es superado por la norma impugnada en tanto persigue un fin constitucionalmente válido (declarar la protección del derecho humano a la vida prenatal).

18) El artículo 1o. de la Constitución Federal deja de lado un modelo de fuentes jerarquizadas en materia de derechos humanos y ordena la necesaria interpretación de todos estos derechos en un sentido armónico e interdependiente.

19) Por tanto, no en razón de jerarquía, sino en virtud de que la vida es un derecho que no admite limitación sin anularse, debe prevalecer en cualquier ponderación que se realice con otros derechos o bienes.

Todas las diferentes razones que han quedado expuestas sustentan mi voto por el reconocimiento de validez de la norma impugnada, que protege la vida humana desde que inicia, esto es, desde la concepción.

Voto particular que formula el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia relativo a la acción de inconstitucionalidad 11/2009.

En sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la acción de inconstitucionalidad 11/2009, promovida por la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, presentada bajo la ponencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en virtud de que no se alcanzó la votación mayoritaria calificada a favor de la propuesta de invalidez respecto de la porción normativa del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, que dice: "al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida".

Para fijar una postura clara y contundente sobre el tema, es oportuno exponer los antecedentes sobre los que se desarrolla mi reflexión y análisis constitucional:

- Primero, el Estado de Baja California estableció una disposición en su Constitución Política Local, para incorporar el **derecho a la vida** dentro del catálogo de derechos fundamentales de todo individuo en su territorio.

- Segundo, la Constitución de Baja California en su artículo 7 "… tutela el derecho a la vida, al sustentar que **desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se reputa como nacido, para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.**" (fin de la cita).

Así, la Norma Constitucional hace énfasis en que la protección legal de la ***vida humana*** no ha de postergarse hasta el nacimiento, sino que comienza desde el momento en que cada individuo es concebido y le asiste hasta que muere.

- Tercero, el organismo encargado de la protección de los derechos humanos en esa entidad federativa ha promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de esa norma, por los motivos que se detallan en el proyecto.

Así, lo cierto es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe decidir ***única y exclusivamente*** si la norma impugnada **transgrede** los principios o disposiciones de la Constitución Federal, utilizando también –como referente de interpretación– a los tratados internacionales sobre derechos humanos: el llamado control de convencionalidad sobre el que ya se ha pronunciado este Pleno, con motivo de la reciente reforma al artículo primero constitucional.

Es mi convicción que, a partir de esas reflexiones y no de otras, esta Suprema Corte debe declarar si es válido o inválido el precepto que establece el derecho a la vida desde el momento de la concepción en Baja California.

Bajo esa óptica desarrollaré los temas que motivan mi voto, en el siguiente orden:

Primero. El derecho a la vida

A. ¿Existe un derecho a la vida en la Constitución Federal?

Sí, siempre lo ha habido y hoy está expresamente previsto.

Es cierto que durante los dos siglos pasados un lector no podría encontrar en la Constitución la frase "derecho a la vida", como tampoco hallaría una mención directa al "derecho a la libertad", o al "derecho a la propiedad", puesto que eran grandes conceptos y principios que daban sustento al sistema de garantías individuales de esos tiempos.

Aun sin esas palabras y sin los sofisticados términos médicos del siglo XXI, la *vida humana* –**la vida de las personas**– ha sido y es una de las materias esenciales del Texto Constitucional que data desde 1824, 1857, 1917 y de todas las reformas hasta esta fecha.

Las grandes luchas por la libertad, la igualdad y la justicia son la expresión de un derecho simple pero muy amplio: ***El elevadísimo derecho a la propia existencia***.

Hubo tiempos en que unos sujetos eran verídica y jurídicamente dueños de otros, quienes no eran considerados *humanos, personas o individuos*, desde el derecho.

Hubo momentos en la historia en que grupos y comunidades enteras eran abiertamente excluidas del sistema constitucional y jurídico, para someter su destino a la voluntad de otros.

Tras la evolución histórica, el derecho les reconoció lugar, ***nos ha dado lugar*** a todos como "seres humanos" como entes libres y **dueños de nosotros mismos**, sin que nadie pueda definir arbitraria y externamente, por sobre nosotros, respecto de nuestra vida, libertades, posesiones, bienes y derechos.

Ese ***derecho a existir*** es la gran razón del estado de libertades, es el fundamento del Estado de derecho y el sustento de la democracia constitucional.

El **derecho a la vida** es la nueva forma poderosa de expresar –en este nuevo siglo– el mismo principio de igualdad y libertad que subyace en nuestra historia y tradición constitucional.

La soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo, del que dimana todo poder público y para cuyo beneficio se establece.

La vida individual en ese pueblo soberano no es estática: Nace, crece, se reproduce y muere. **La tutela constitucional no es beneficio exclusivo de la generación que la escribe**: se hereda durante siglos, la hemos heredado, porque protegió cada vez mejor la vida de nuestros ancestros.

La Constitución ha protegido a la *vida humana* de los peligros de cada tiempo. Su principal amenaza ha sido y es desconocerla y minimizarla desde el derecho.

El derecho a la vida en nuestro país, se ha traducido históricamente en obligaciones de custodia y de tutela del Estado hacia las personas y grupos, para que **existan y ejerzan libremente** sus derechos en condiciones de dignidad. Cito algunos ejemplos:

- La abolición de la esclavitud reconoció la vida de seres humanos que antes no podían decidir sobre sí mismos, eran cosas.

- Los derechos de la infancia incorporaron a los menores de edad, al gran concepto de "seres humanos" reconocidos en la ley. Dejaron de ser una especie de objeto propiedad de los padres y tutores.

- Los derechos laborales dieron lugar a beneficios para las mujeres embarazadas, para procurarlas a ellas y también –sin la menor duda– al ser humano en gestación.

- La prohibición de la pena de muerte es un avance trascendente. Reconoce a la vida como un bien tan elevado, que resulta **definitivamente intocable** para el Estado y para sus leyes, aun ante las peores ofensas y en las más agravantes circunstancias criminales.

- Finalmente, el reconocimiento expreso del derecho a la vida, que abordaré enseguida:

En suma, estoy cierto que la Constitución establece y ha establecido el derecho a la vida, y que la reconoce como un flujo entre generaciones, y no sólo como un atributo de los individuos ya nacidos.

B. ¿Dónde se encuentra la tutela de la vida en la Constitución Federal?

El esquema constitucional de los dos siglos pasados no se construyó desde los derechos humanos, sino a partir del concepto de garantías individuales que representaban los límites del poder público frente a la población y sus derechos.

Bajo tal esquema, el medio que utilizaba nuestra Constitución para tutelar los más preciados bienes jurídicos era mediante prohibiciones a los poderes y órdenes de gobierno.

Por ejemplo, cuando se redactaron los proyectos de las Constituciones liberales del siglo XIX, (en concreto, en 1856), no se propusieron textos que dijeran "todo individuo tiene derecho a la libertad, a la propiedad y a la vida", sino que se debatieron fórmulas que establecían **límites, prohibiciones y salvaguardas**, para garantizar que nadie fuera privado arbitrariamente de todo ello.[1]

El artículo 29 de la Constitución de 1857 establecía la suspensión de garantías, pero "**con excepción de las que aseguran la vida del hombre**". Es decir, que desde entonces **la vida humana** era objeto directo de las garantías constitucionales.

Esa misma metodología imperó en el Constituyente de 1917: aunque no dedicó un capítulo a los derechos fundamentales, sí estableció uno para definir las garantías individuales que los protegen. En el segundo párrafo del artículo 14, desde su formulación original, se incluyó una clara previsión, que cito en seguida. Decía el artículo 14:

"**Nadie podrá ser privado de la vida**, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos …"

Además, ese artículo 14 constitucional ha tenido una sola reforma (en 2005), que consistió en suprimir la referencia a "la vida". Curiosamente, al desaparecer esa palabra, se amplió la protección a "la vida", porque se eliminó toda posibilidad de que el Estado prive de ella a cualquier persona, a través de la pena de muerte.

Como complemento y consecuencia, se reformó también el artículo 22 constitucional, para abolir la pena de muerte de manera expresa y contundente.

Es verdad que el derecho punitivo y sus límites son apenas una parte de la explicación y expresión del derecho a la vida. Pero con aquellos cambios México comenzó el nuevo milenio con una tutela fortalecida respecto de la vida humana.

---

[1] Artículo 26 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, Ciudad de México 1856: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.". Tomado de: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Congreso de la Unión. Séptima Edición, LIX Legislatura, Tomo XVI, p. 530.

Este año, apenas el 10 de junio de 2011, se verificó el cambio más relevante en nuestro esquema constitucional: Se abandonó definitivamente el sistema de las garantías individuales, y adoptamos los derechos humanos como eje de protección y salvaguarda constitucional de toda persona en este territorio.

La reforma reconoció a los derechos humanos como esencia y razón de las garantías que otorga. Incorporó a los tratados internacionales, como referente sustantivo para interpretarlos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, con la protección más amplia.

De los tratados me ocuparé más adelante.

Este cambio constitucional nos trajo también una novedad que no había estado presente en ninguna de las discusiones de este Pleno:

Por primera vez el "derecho a la vida" quedó expresamente reconocido y consagrado como tal en el Texto Constitucional. De manera diáfana y contundente, hoy está inscrito como un derecho que no puede restringirse ni suspenderse por el Estado, aun en los casos más extremos.

El mismo decreto que reformó al artículo primero también modificó el contenido del artículo 29, que regula la única vía constitucional para la suspensión o restricción de **los derechos y las garantías constitucionales**, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El nuevo texto del artículo 29 no sólo menciona los derechos humanos en general, sino que los enuncia con claridad. Por eso, en su párrafo segundo, se puede leer lo siguiente:

"En los decretos (de suspensión o restricción de garantías) que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de **los derechos** a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, **a la vida**, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; **la prohibición de la pena de muerte**; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

Hoy, el derecho a la vida es mucho más que la prohibición a la pena de muerte y, por eso, la Constitución los menciona a ambos por separado.

En conclusión, las normas de las Constituciones Locales que establecen el derecho a la vida, no pueden ser contrarias a la Constitución Federal, sino que le son complementarias y congruentes con su nueva estructura.

Segundo. La vida y la concepción

No parece haber oposición en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del reconocimiento del derecho a la vida, pero parece existir una insistente argumentación para evitar reconocerla en todas sus dimensiones.

Un camino complejo es tratar de leer e interpretar **el derecho a la vida** a la luz del texto gramatical de las normas constitucionales redactadas desde los dos siglos anteriores, sin considerar todo su contexto.

La norma impugnada de la Constitución Local de Baja California dice lo siguiente:

"… desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se reputa como nacido, para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida."

Esta norma se refiere al individuo como ser humano, destinatario directo de los derechos humanos que hoy rigen constitucionalmente en todo el territorio nacional.

No se refiere a la personalidad jurídica propiamente dicha, la cual sin lugar a dudas admite diversas modalidades en su regulación.

La norma impugnada repite fundamentalmente el texto del Código Civil Federal que, en esencia, data también del siglo XIX. Una norma pre-constitucional, que ha forjado desde el derecho civil nuestra noción de la personalidad jurídica, y que hoy parece confundirse con nuestra noción de vida humana.

El Código Civil señala en su artículo 22:

"La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; **pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código**."

Es el mismo texto de la norma cuya inconstitucionalidad analizamos.

Esa norma del derecho mexicano federal también tiene por nacido al ***individuo*** desde que es concebido. Tal precepto ha estado vigente en esos mismos términos durante toda nuestra vida constitucional.

En el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870, antecedente directo del código de 1883 y del siguiente en 1928 (que aún nos rige) se disponía que:

"La capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento; pero desde el momento en que un individuo es procreado, entra bajo la protección de la ley; y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código."[2]

Esta distinción entre la capacidad jurídica (personalidad jurídica) y la protección del individuo desde la concepción y hasta la muerte, tiene profundas raíces que reco-

[2] Texto del artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870, que fue reproducido en el artículo 11 del texto del Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1884. Las obras fueron consultadas en el acervo documental del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nocían la trascendencia de la gestación de un nuevos ser, en materia de filiación, sucesión, tutela, familia, entre otros.

A la *personalidad jurídica* se le pueden imponer límites, restricciones y cortapisas, pero no a la persona como **ser humano**.

El artículo 23 del Código Civil Federal dice:

"La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, ***son restricciones a la personalidad jurídica*** *que* ***no deben menoscabar la dignidad de la persona*** ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

El concepto de *persona*, entendido como individuo biológico, es diferente al de "personalidad jurídica", entendido como un centro de imputación de derechos y obligaciones propiamente dichas.

Siempre ha sido así en México.

Como conclusión, apunto que no estamos frente a una novedad normativa con esta disposición de la Constitución Local de Baja California que analizamos.

A. ¿Qué significa la protección de la ley a partir de que el individuo es concebido?

Se ha dicho que la reforma no distingue entre *fecundación* y *concepción*, ello a partir de los informes del Congreso del Estado y de la documentación parlamentaria de la reforma impugnada.

Sin embargo, en el texto resultante no se advierte tal sinonimia. El vocablo utilizado es el de la **concepción**, que es el mismo que se usa en las normas antes citadas y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

En mi opinión, el estudio de constitucionalidad debe centrarse en esta terminología que, insisto, no es ajena al diseño de nuestro orden jurídico.

Aunque ese término gramatical provoca reflexiones inmediatas, es importante hacer un deslinde conceptual previo:

No estamos analizando una norma que proteja la ***concepción*** de un nuevo ser, frente a otros seres, sino que se trata de una disposición que busca fortalecer el derecho humano a la vida, que parece responder a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, desde mi punto de vista.

Debemos evitar un falso debate: No estamos analizando un derecho establecido en favor del *nasciturus*, sino de todo individuo. No son dos sujetos diferentes, no son dos subespecies, sino la misma entidad en momentos diferentes.

Alguna vez se debatió con pasión si el origen del hombre era divino, o si era válida la teoría de la evolución de Darwin. Hoy se debate nuevamente el origen de la vida y se discute con la misma vehemencia si el ser humano desciende del cigoto o si éste le es humanamente ajeno.

En el texto que se sometió a consulta del Pleno se explicaba que no basta que el "embrión" pertenezca a la especie del *homo sapiens* para "calificar como persona/individuo en sentido normativo" sino que hace falta "que se cumplan, desde el punto de vista conceptual y normativo, otras condiciones" como sentir, razonar, recordar, entre otras cosas.

En su voto razonado, la señora Ministra Sánchez Cordero hablaba de una persona privada del conocimiento en estado de coma, que adolece de esas características: hay ausencia de sentido, de razón, de recuerdo, de conocimiento. No por eso deja de ser humano.

En mi opinión, el principio de no discriminación consiste justamente en eliminar condiciones que deba cumplir un ser humano para "calificar" como persona.

No todo "embrión" –como lo llama el proyecto analizado– llegará necesariamente a nacer y, aun naciendo, no necesariamente tendrá plenitud y longevidad.

Pero hasta este momento de nuestro desarrollo tecnológico, lo que sigue siendo cierto es que **toda persona** comenzó **su vida propia e individual** con la concepción. No hay un solo ser humano que no haya sido concebido y que, desde entonces, inicie su ciclo biológico de crecimiento y hacia la muerte, que es la contracara de la vida propia.

Muere el embrión sin que muera la madre; evidencia de una vida independiente a la que la ley mexicana le ha reconocido derecho de protección desde el siglo XIX, mediante la ficción de tener *por nacido, para todo efecto legal* al individuo concebido. Así es desde nuestros albores jurídicos como nación.

Por ello, no comulgo con quienes afirman que "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los no nacidos sean personas, individuos o sujetos jurídicos o normativos y sólo los reconoce como bienes jurídicamente protegidos, por más que califiquen como pertenecientes a la especie humana", que se discutió a partir del proyecto sometido a consulta.

Pareciera que tras el calificativo de "bien jurídico" a la persona en gestación, se le identificara como un *mal jurídico* del que es necesario prescindir en las normas, porque su reconocimiento produce una colisión de derechos.

Los "no nacidos", como se les llamó en el proyecto analizado y en el debate del Pleno, no son sujetos diferentes y "no reconocidos" por la Constitución.

Tampoco son "bienes". Nuestro orden jurídico se refiere a ellos, incluso, con la palabra "hijos". El destino natural de un concebido es llegar a nacer, ese es el que merece protección legal para generar condiciones que le signifiquen mejoría en su gestación, en lugar de perjuicios.

Aunque tenga tutores y padres, no tiene dueños.

B. ¿Hay derechos para humanos y derechos para embriones?

Se dijo que la reforma le da un estatus jurídico de "persona" a un embrión que cuenta con protección legal, pero que no goza de la calidad de titularidad de derechos humanos.

En el proyecto sometido al Pleno, se concluía que esa indebida equiparación, resta y afecta los derechos de las personas nacidas quienes sí son humanos, muy en particular, de las mujeres.

Pero ¿Existe una competencia entre seres nacidos y no nacidos?

Aun si existiera, ¿sería motivo de inconstitucionalidad?

¿Se debe elegir a priori o se debe ponderar según el mérito de cada caso, cuando aparecen conflictos y zonas de contacto entre derechos fundamentales de diversas personas?

El derecho a la vida se instituye para los nacidos y los no nacidos, sin que el derecho de uno se imponga frente al del otro, de forma indefectible y absoluta. Al menos, tal y como está redactada la norma impugnada, no parecen existir exclusiones indebidas en perjuicio de nadie.

Sobre el particular, traigo a colación la propuesta del titular del Ejecutivo Federal al Senado de la República para que se retire la declaración interpretativa respecto al Pacto de San José, esto es una cuestión que en esta fecha se encuentra en curso, pero me interesa solamente destacar el texto del comunicado de prensa de la presidencia de la República, porque coincido en lo esencial con su contenido:

"La convención prevé que la ley protegerá, en general, el derecho a la vida a partir del momento de la concepción. La declaración interpretativa, formulada por México al depositar el instrumento de adhesión el 24 de marzo de 1981, fue en el sentido de que dicha disposición no constituye obligación de legislar para proteger la vida desde la concepción, dejando claro que los Estados conservan el derecho de prever excepciones en su legislación, como es el caso de excluyentes de responsabilidad en casos de aborto.

"México ha asumido plenamente el reconocimiento de los derechos humanos contemplados en tratados internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y entre ellos el derecho a la protección de la vida, que es un bien jurídicamente tutelado por nuestra legislación, tanto federal como local. Al retirar la declaración interpretativa, México refrenda un compromiso con el derecho a la vida como un bien jurídicamente tutelado por el derecho mexicano.

"Con la reciente reforma a la Constitución, promulgada el 10 de junio de 2011, se reconocen los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que México es parte con el mismo nivel de protección que los contenidos en nuestra Carta Magna y se establecen los principios de interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, por lo que no tiene sentido mantener la declaración interpretativa.

"El retiro de la declaración interpretativa no implicaría obligaciones adicionales a las que adoptó nuestro país al suscribir el Pacto de San José, ni tendría como consecuencia la modificación de las restricciones que actualmente establece la legislación penal mexicana en materia de delitos contra la vida y, en particular, la regulación en materia de aborto, toda vez que, por ejemplo, la expresión 'en general' permite que la legislación civil y penal ordinaria, pueda preservar, en concreto agravantes, atenuantes, o excluyentes de responsabilidad respecto de los tipos penales con los que se tutele el

derecho a la vida, con pleno respeto a la soberanía de los Estados de la Federación, expresada en sus Constituciones, leyes y disposiciones de los Congresos Locales.

"Comunicado sobre declaración interpretativa respecto del Pacto de San José. Presidencia de la República. México, D.F. Lunes 26 de septiembre de 2011."

Ese es el texto del comunicado. Convengo puntualmente con su conclusión. Desde 1870 está vigente una norma que protege la vida desde el momento de la concepción y ha estado vigente en paralelo con las normas que sancionan el aborto y con las que determinan las excluyentes de incriminación y las excusas absolutorias. La protección del individuo desde su concepción no significa establecer un derecho absoluto, sino de un derecho susceptible de ponderación frente a otros que se le opongan.

Tercero. La vida humana desde la concepción y los derechos de la mujer

Se discutió en el Pleno la propuesta de declarar fundado el concepto de invalidez que básicamente señala que reputar como nacido al individuo concebido y, en consecuencia, declarar su protección ante la ley, atenta contra la dignidad y derechos de la mujer.

No concuerdo con tal razonamiento.

La norma impugnada alcanza a hombres y mujeres en su protección prenatal. Desde luego, toda persona tiene derecho de decidir el número y espaciamiento de sus hijos; la mujer, quien lleva la vida en su seno, también tiene derechos y tutela especial en cuanto a la maternidad. **Pero nada de esto se ve mermado o afectado de forma directa, necesaria e inminente por la sola emisión de la norma impugnada.**

La protección legal del individuo desde la concepción no significa por sí misma, un atentado contra el ejercicio libre de la sexualidad y las capacidades reproductivas.

El derecho a la vida –según se lee en la norma impugnada– asiste a madre e hijo no nato. A diferencia de lo que se relata en el proyecto analizado, no existe una prevalencia o superioridad del derecho a la vida del concebido, frente a los demás derechos de cualquier otra persona. Nada en la norma sostiene esa afirmación.

De hecho, la vida de la madre y la vida del hijo en su vientre pueden entrar en conflicto; puede comprometerse la supervivencia de ambos en situaciones médicas. La ley de Baja California, como la de otras entidades, otorga preferencia a la madre cuando sea necesario provocar un aborto para salvar la vida de ella.

Ningún derecho es absoluto respecto de otros; siempre están en conjugación constante; hay situaciones límite que demandan intervenciones caso por caso, supuesto tras supuesto, que no pueden ser previstas desde una sola norma.

Para solucionar esos posibles dilemas, está el resto del orden jurídico estatal y nacional.

El derecho a la vida no es absoluto respecto de otros derechos. El derecho a decidir el número y momento de los hijos tampoco es una prerrogativa absoluta. ¿Puede ejercerse esa decisión en cualquier momento? ¿Es posible decidir una y otra vez e, incluso, cambiar de opinión a lo largo de la misma gestación?

Hace unos días leí un relato probablemente ficticio de una mujer que embarazada llega ante su médico y le pide que la auxilie a abortar porque por su situación económica y circunstancias personales, no le es posible mantener a dos hijos: uno que tiene tres años y el que está por nacer. El médico le contesta: "Muy bien señora ¿qué le parece si eliminamos al de tres años? ése le cuesta más caro; deje que nazca el que está por llegar". No sé qué haya decidido la mujer, porque eso no lo relata la historia. Lo que es claro es que ella era quien debía elegir y decidir.

La solución es imposible, cuando se busca establecer un derecho absoluto sobre los otros, ya sea el derecho a la vida o el derecho a decidir libremente el número de los hijos. Ninguno de ellos lo es.

Nada hay de denigrante en la previsión que protege la vida desde la concepción, en tanto existan derechos de libre ejercicio de la sexualidad; servicios de control natal y salud reproductiva, información accesible, así como las excluyentes de responsabilidad en el aborto como en los casos de violación, de inseminación no consentida o de aborto terapéutico, tal y como están previstos en Baja California.

Es decir que el propio ordenamiento jurídico debe hallar los mecanismos que solucionen los casos límite en que dos o más derechos fundamentales puedan entrar en aparente competencia.

En otras palabras: la posible confrontación de derechos de dos o más personas no es razón para declarar la inconstitucionalidad de la norma que consagra alguno de esos derechos humanos.

Cuarto. Los "efectos" de la norma impugnada

En el proyecto que fue discutido en el Pleno se expusieron disertaciones hipotéticas de lo que podría derivarse de la norma impugnada.

Si el individuo se reputa como tal desde la concepción –se dijo– el tipo penal del aborto sería derogado y sustituido por el de homicidio, pues al abortar se estaría privando de la vida a una persona.

La experiencia histórica de México revela la coexistencia de una norma que protege la vida desde la concepción en el Código Civil y del tipo penal del aborto, es cuestión de terminología y no es de mayor trascendencia.

Los tipos penales modulan diversas situaciones que, aun siendo similares, tienen rasgos característicos que las distinguen jurídicamente. Además del homicidio, existen otros tipos penales como el feminicidio o la inducción al suicidio (*hasta el punto de ejecutar la muerte*), que en apariencia son iguales: en todos se priva de la vida a otro, pero en cada caso hay aspectos que distinguen una conducta de la otra.

Así parece suceder en el caso del aborto.

Con esto quiero decir que aun cuando sea posible imaginar consecuencias hipotéticas, no existe evidencia directa de que la norma impugnada por sí misma esté causando una contradicción con los principios de la Constitución Federal por su sola promulgación.

Cualquier ley, reforma o derogación y cualquier acto de aplicación normativa en Baja California podrán ser objeto de control constitucional en su propio mérito, en su momento y bajo los procedimientos pertinentes.

Quinto. La norma impugnada y su impacto descendente

Las normas constitucionales de los Estados son ley superior para diversos propósitos, pero no son los referentes que dotarán de contenido a los derechos humanos en Baja California.

El artículo primero constitucional señala que los derechos humanos deben interpretarse conforme a la Constitución Federal y atendiendo a los tratados internacionales.

Los Estados, lo ha dicho la Suprema Corte, pueden ampliar pero no restringir los derechos. En cada caso se debe procurar la protección más amplia.

En el proyecto se explicaba que con la emisión de la norma impugnada los derechos de la mujer no se amplían, sino se reducen. Sin embargo, no es así.

Ninguna norma amplía o reduce los derechos frente a otros de manera inmediata y directa. Se requieren actos concretos de aplicación; conflictos y controversias concretas; circunstancias que ameriten la intervención pública para ponderar y resolver respecto de los derechos en pugna.

Este Pleno ha resuelto ya que los Jueces locales también participan en el control difuso de la defensa y salvaguarda de los derechos humanos. Hemos dicho que los tratados internacionales serán fuente de interpretación para todos los casos.

¿Cuáles tratados? Los que establezcan y protejan de mejor manera los derechos humanos en conflicto. Tanto los que versan sobre la persona y su protección desde la concepción como los que establecen derechos para la mujer.

No hay ningún menoscabo a los derechos de la mujer en Baja California, porque todos sus derechos en torno a la maternidad, y en particular sobre el delito de aborto, permanecen exactamente igual a como estaban antes de esta reforma.

Sexto. La norma impugnada y los anticonceptivos

El proyecto expuso con claridad que la regulación de los servicios de salud reproductiva y los medios de información y control natal están a cargo de las autoridades federales.

Sin embargo, concluía que la norma impugnada podía dar lugar a que se excluya indebidamente de esos servicios a las mujeres en Baja California.

Pero de la norma impugnada no se deriva tal conclusión. Aunque es una posibilidad fáctica, no se trata de una consecuencia ineludiblemente previsible, a partir del texto del artículo cuestionado.

De darse casos así, existen medios para prevenir y corregir los acontecimientos que deberán ser usados en su momento.

Séptimo. El derecho a la vida y los tratados internacionales

Termino estas consideraciones con una reflexión holística del sistema de derechos humanos que estamos comenzando a construir en México desde este año 2011.

El artículo primero constitucional señala que:

"... todas las **personas** gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Coincido con el proyecto en la interpretación constitucional de que la voz "persona" que se usa indistintamente también como individuo, ser humano y hombre, en diversos aspectos.

Sigue el artículo primero:

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

Además, dice el artículo:

"**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."

Para interpretar el concepto de "persona" en relación con el derecho a la vida, en el contexto de los derechos humanos es pertinente voltear la mirada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 4 establece:

"**Artículo 4. Derecho a la vida.**

"**1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. ...**"

Bajo esta primera lectura, la norma impugnada se apega al referente que, como puede verse, no es absoluto ni excluyente de otros derechos, pero es muy contundente respecto de la protección desde la concepción, para que nadie pierda la vida arbitrariamente, ni siquiera antes de nacer.

Ahora bien, existe una declaración interpretativa del Estado Mexicano respecto de esta disposición, la que expresamente consiste en lo siguiente:

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ***ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados***.

Esa declaración interpretativa significaba que la protección del individuo y de la vida a partir de la concepción no se asumiría como obligación sino como facultad; México

anunció entonces, en 1981 (hace 20 años),[3] que estaría en su dominio reservado el establecimiento de tal protección.

Dos décadas después se dio la reforma a los artículos 1 y 29 constitucionales, junto con el cambio de denominación del capítulo primero de la Constitución Federal. Lo anterior, sumado al nuevo esquema de protección y tutela de derechos humanos nos permite considerar que el país ha ejercido ya esa facultad reservada:

- Ha asumido constitucionalmente el derecho a la vida, con aplicación general en toda la nación.

- Para efectos de tutela de derechos humanos, el artículo primero remite a los tratados internacionales. Si en el nivel federal llegara a plantearse un caso en el que sea necesario interpretar la protección de la persona, la propia Constitución, hoy vigente y superior a la declaración interpretativa de 1981, nos obligaría a mirar el artículo 4 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

El caso analizado se trata de una norma local, inserta en el apartado de protección y tutela de los derechos humanos. Su efecto se circunscribe al reconocimiento de la vida como un derecho humano, pleno, acreditable, tutelable, que de conformidad con los tratados internacionales que forman parte de nuestro sistema de protecciones constitucionales, reconoce al individuo y lo protege desde la concepción.

Si bien no existe una disposición expresa en la Constitución Federal sobre la protección de la vida desde la concepción, tampoco existe una prohibición ni limitante para los Estados de la Federación en ese sentido.

Más aún, ¿Cómo será posible declarar la inconstitucionalidad de una norma que prácticamente reproduce el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando el artículo primero de nuestro texto reconoce expresamente a esos instrumentos mundiales, como fuente de protección de las personas, de sus derechos humanos y de los bienes jurídicos que ellos tutelan, como la vida, posesiones, derechos, integridad y dignidad, entre otros?

En su voto razonado, el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló: "Yo no conozco ningún tratado internacional que establezca como derecho de la mujer el aborto voluntario". Entonces, por qué no atender al contenido del artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Me parece una contradicción evidente declarar que ese tipo de normas son inconstitucionales, porque no tienen un referente gramatical en nuestra Constitución, sin considerar el nuevo esquema que exige la interpretación de los derechos humanos a la luz de los tratados, siempre procurando la protección más amplia.

No es, insisto, la protección más amplia del no nacido frente al nacido, sino la protección más amplia del individuo y del derecho a la vida de toda persona, nacida o no; madre o hijo.

[3] 7 de mayo de 1981. Diario Oficial.

Al no nacido le beneficia también el artículo 29: desconocer en él a un individuo sería conceder que su derecho a la vida no está tutelado en casos de suspensión de garantías, por ejemplo.

Este razonamiento tampoco significa que la penalización del aborto sea la vía conveniente, efectiva y única, para proteger a la vida desde la concepción. Una afirmación no implica necesariamente a la otra.

Octavo. El derecho a la vida y el aborto

El tema que nos ocupa, aunque se trata del derecho a la vida, conlleva necesariamente un pronunciamiento sobre el tipo penal del aborto y sus excluyentes de responsabilidad.

Este Pleno ya ha resuelto en el caso del Distrito Federal, que corresponde a cada entidad federativa el establecimiento de sus tipos penales, sus castigos y los agravantes y excluyentes que considere adecuados en su propia realidad soberana, siempre que ello no afecte derechos humanos previstos en la Constitución y ahora, en los tratados.

No estamos haciendo un juicio de constitucionalidad sobre el tipo penal del aborto, de sus consecuencias positivas o negativas, ni de su pertinencia en el orden jurídico.

Debemos juzgar y no prejuzgar sobre la constitucionalidad de una norma en su propio mérito. No estamos habilitados por la Constitución para expulsar normas del sistema sólo por sus imperfecciones técnicas, por sus potenciales o hipotéticos efectos, o sus posibles interpretaciones, **sino únicamente por su desacato claro y directo de la Constitución**.

Las leyes y los actos que derivan de cualquier norma están sujetos a un control de constitucionalidad que también se está ampliando y evolucionando.

En todas partes del país, el Poder Judicial Federal y Local, así como la Suprema Corte de Justicia, deberemos atender toda queja y reclamo de quienes vean comprometidos, amenazados o afectados sus derechos humanos.

Esta norma, por sí misma, no afecta a persona alguna. No significa en sí misma un mandato o una carta abierta para ninguna autoridad en ningún sentido. Significa, por el contrario, una restricción valiosa para el poder público, **que reitera la convicción internacional de que todo individuo merece la protección de la ley, sin que para ello se le pueda exigir nada más que existir**.

El valor de esta postulación no es sólo del orden moral o ético, sino que forma parte del sistema de derechos humanos vigente en nuestro orden constitucional desde junio pasado y, por ello, considero que los conceptos de invalidez planteados son infundados y que la norma que se analiza es acorde con la Constitución y con los tratados internacionales que nos obligan como Tribunal Constitucional en esta Décima Época que estamos iniciando.

Esas razones motivaron mi voto en contra de la propuesta de declarar la invalidez de la reforma impugnada.

En la fecha de la sesión en que este tema fue discutido, fue hecho del conocimiento público que está presentada una propuesta para retirar la declaración interpretativa a la que me he referido.

Hipotéticamente –como lo hizo el proyecto– quise suponer que el Senado aprobaría y retiraría tal declaración; quise también suponer que se presentaría algún medio impugnativo en contra de esa decisión ¿Será inconstitucional que se retire la reserva? Eso es, sin embargo, elucubración.

Voto que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 11/2009, promovida por la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de varios días de discusión, resolvió la acción de inconstitucionalidad 11/2009, en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once. Dicha acción se desestimó en términos del artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] al obtenerse una mayoría de siete votos (siendo necesario ocho votos para la declaratoria de inconstitucionalidad).

El proyecto presentado proponía declarar la invalidez del artículo 7 de la Constitución del Estado de Baja California; sin embargo, al someterse a votación, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia y el suscrito, nos pronunciamos por la validez del precepto.

A continuación, expongo las razones que me llevaron a pronunciarme en ese sentido:

Como lo expuse al momento de intervenir en la discusión del asunto ante el Tribunal Pleno, el punto de partida para analizar la reforma impugnada debe iniciar con el cuestionamiento de si el derecho a la vida se encuentra reconocido en la Constitución Federal.

La pregunta sería fácilmente respondida, de no ser porque no existe norma expresa que así lo disponga, como sucede, por ejemplo, con la libertad, la salud, la asociación, etcétera; sin embargo, no significa que se prive de su protección y de la obligación del Estado a garantizarla.

La razón para sustentar lo anterior se aprecia nítidamente de una interpretación histórico-progresiva de las reformas realizadas a los artículos 1o., 14, 22 y 29 constitucionales.

---

[1] "**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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

En los comienzos de su vigencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 plasmaba ideas positivistas respecto al reconocimiento de las garantías individuales, partiendo de la concepción de que la Ley Fundamental era la que se las otorgaba a los ciudadanos.[2] Dentro del catálogo de garantías, el derecho a la vida se dispuso utilizando una técnica legislativa de excepción, al instituir en los artículos 14 y 22, los únicos supuestos en los cuales la autoridad podía privar de la vida a un individuo (siguiéndole un juicio ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y permitiendo la imposición de la pena de muerte en supuestos específicos), con el consecuente reconocimiento implícito de la obligación de respetar la vida, en los demás casos.[3]

Posteriormente, con la reforma constitucional del 9 de diciembre de 2005, sin modificar el posicionamiento de que el Estado es quien otorga las garantías individuales, se suprime del artículo 14 la expresión "*de la vida*"[4] y las permisiones excepcionales que autorizaban la pena de muerte en el artículo 22.

La teleología inherente a la reforma no fue la de suprimir la protección a la vida, por el contrario, buscó abolir la "*pena de muerte*" y evitar una posible mala interpretación del precepto fundamental, en el sentido de que la instauración de un juicio seguido con todas las formalidades esenciales, podría desembocar en la privación de la vida en perjuicio de un gobernado, acorde con la doctrina internacional de los derechos humanos y de los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

La vida, entonces, se contempla como una condición necesaria sin la cual no cabe la existencia ni disfrute de los derechos, protegida a nivel constitucional sin ninguna posibilidad de restricción. Así fue sostenido por mayoría de votos en esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en la que se ratificó y validó el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2002, con rubro: "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.". **Debe destacarse que, además, se estableció que si bien el derecho a la vida es de orden constitucional, no tiene un carácter absoluto en relación a las demás garantías individuales**.

---

[2] "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

[3] "**Artículo 14.** … Nadie podrá ser privado de la vida, 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."

"**Artículo 22.** … Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

[4] "**Artículo 14.** … 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."

Ulteriormente, con la reforma del 10 de junio de 2011, se modificaron los artículos 1o. y 29, con lo cual quedó completo el marco de protección de los derechos humanos que actualmente impera en nuestro país.

De manera relevante se destaca el contenido del artículo 29 constitucional,[5] el cual prohíbe la restricción o vulneración en perjuicio de los gobernados, bajo ninguna circunstancia, del derecho a la vida. Aspecto que lógica y jurídicamente robustece la afirmación inicial en el sentido de que el texto de nuestra Constitución reconoce el derecho a la vida humana como un valor fundamental (***sin que por ello deba ser considerado como un derecho absoluto o de máxima jerarquía sobre éstos***).

Así también, evoluciona de manera integral la protección a los derechos fundamentales, al reformarse el artículo 1o. de nuestra Carta Magna. Con esta modificación, el Constituyente se apartó de la concepción tradicional positivista de que las garantías individuales se otorgan a los gobernados por la Constitución, para establecer que el Estado Mexicano reconoce los derechos humanos, por tener una naturaleza inherente a la raza humana y el Estado únicamente los observa y protege derivados de su existencia previa. Así, se retorna la postura ius naturalista utilizada en la Constitución de 1857, en su artículo 1o.[6]

Otro de los cambios importantes para efectos de la protección al derecho a la vida surge por la denominada posición monista que se adopta en torno al reconocimiento de los derechos humanos, ya que si bien anteriormente se separaba en dos sistemas jurídicos, ámbito interno e internacional, y para que un tratado internacional pudiera tener algún valor en el ordenamiento interno en un país necesariamente debía pasar por una transformación legislativa; la adopción del sistema monista implica que ambos ordenamientos jurídicos (Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos), se interconecten y constituyan un único sistema jurídico estrechamente relacionado, que al encontrarse dentro de una misma jerarquía deberán interpretarse bajo el principio *pro homine* que busca orientar, privilegiar, preferir, seleccionar, fortalecer, tutelar y adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano, independientemente de su fuente constitucional o internacional.

En tal virtud, debe estimarse que se integra a nivel constitucional cualquier disposición contenida en algún tratado internacional en el que nuestro país sea parte y que reconozca, insisto, algún derecho humano.

De esta forma, podemos destacar que el derecho a la vida en análisis se encuentra igualmente reconocido en diversos instrumentos internacionales, tales como el Pacto Inter-

---

[5] "**Artículo 29.** … En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

[6] "**Artículo 1o.** El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

nacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 6, punto 1, textualmente se prevé: "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.", así como la Convención Interamericana de Derechos Humanos que, en su artículo 4o. expresamente consagra que: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida."

Todo lo expuesto es suficiente para sostener que la protección al derecho a la vida no sólo se protege en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma de 9 de diciembre de 2005 que suprimió la posibilidad del Estado Mexicano para privar a una persona de la vida mediante la pena de muerte y lo señalado en el artículo 29 que restringió la posibilidad de que el Poder Ejecutivo suspendiera o restringiera el derecho a la vida, sino también forma parte del catálogo de derechos humanos previsto en los tratados internacionales signados y ratificados por México, y que tienen el carácter de obligatorio conforme al texto expreso del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, se insiste, el derecho a la vida sí se garantiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

Ahora, si ya se dijo que la vida se protege a estos niveles, debe analizarse si existen parámetros para concluir que existe una protección al proceso de gestación de la vida humana y, de ser así, si se establece el momento en que inicia.

En el artículo 123, apartado A, fracción V y apartado B, en su fracción XI, inciso c), de la Constitución Federal, se garantiza la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad.[7]

---

[7] "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el 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:
"**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:
"...
"**V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación**; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos; …
"**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
"…
"**XI.** La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
"…

"**c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación**; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles."

Estas fracciones, entre otros articulados, sirvieron para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad presentadas en relación con el Código Penal del Distrito Federal, concluyera que el producto de la concepción se trataba de un bien jurídico constitucionalmente protegido, en un ámbito distinto de los derechos de la madre; perspectiva que fue sustentada con anterioridad por el Tribunal Constitucional de España, en la sentencia STC 166/1999: "los no nacidos no pueden considerarse en nuestro ordenamiento como titulares del derecho fundamental a la vida que garantiza el artículo 15[8] de la Constitución, lo que, sin embargo, no significa que resulten privados de toda protección constitucional pues, 'los preceptos constitucionales relativos a los derechos fundamentales y libertades públicas pueden no agotar su contenido en el reconocimiento de los mismos, sino que, más allá de ello, pueden contener exigencias dirigidas al legislador en su labor de continua configuración del ordenamiento jurídico, ya sea en forma de las llamadas garantías institucionales, ya sea en forma de principios rectores de contornos más amplios, ya sea, como en seguida veremos, en forma de bienes jurídicos constitucionalmente protegidos (STC 212/1996, fundamento jurídico 3.o).'."

Esta es la aproximación que utilizó el proyecto presentado al Tribunal Pleno sobre la reforma, pues planteaba que del artículo 30 constitucional se advertía que la titularidad de derechos surge al momento del nacimiento y con éstos, la protección del derecho a la vida.

Estas argumentaciones no las comparto, pues no las advierto apegadas al Texto Constitucional ni a los tratados internacionales que se han firmado y ratificado. La realidad es que la Ley Fundamental reconoce al producto de la concepción como susceptible de una titularidad del derecho a la vida, y de aquellos que en su estado de gestación puedan atribuírsele, en un ámbito de paridad con los demás sujeto de derechos, como bien podría ser su madre.

Para observar lo anterior, basta remitirse al artículo 123 de la Ley Fundamental que se refiere al derecho de la mujer en las fracciones señaladas anteriormente. La fracción XV, apartado A, del propio precepto establece un régimen de protección al concebido independiente de la madre y lo sitúa en un ámbito de paridad.[9]

De manera complementaria, del dictamen de la Cámara de Diputados que dio origen al artículo 4o. constitucional, se advierte que la intención del Constituyente Originario, al referirse al derecho a la salud, fue reconocer su protección, por igual, desde el

---

[8] "**Artículo 15.** Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra."

[9] "**Artículo 123**. …

"**XV.** El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a **organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción**, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso."

momento de la gestación, esto es, no percibió al concebido no nacido como un bien jurídico susceptible de protección. Por el contrario, se refirió a él como titular del derecho de la salud en un ámbito, de igualdad, con su futura madre.[10] También, en la exposición de motivos de los artículos 4o. y 123 constitucionales, de 31 de diciembre de 1974, se hizo una referencia semejante de protección, independiente y propia al producto de la gestación.[11]

En el mismo sentido, la referencia al artículo 30 constitucional no se entiende dirigida al derecho a la vida, sino a un derecho distinto y posterior al primero, como es el derecho a la nacionalidad, y en esa medida no puede sustentarse que la protección inicia con el nacimiento.

El propio transitorio tercero que se emitió en relación con el texto del artículo 30 constitucional (publicado el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete) es suficiente para reafirmar tal aseveración, pues indica que las disposiciones en vigor antes de esa reforma, se seguirían aplicando a los nacidos o concebidos en lo que les favoreciera, haciendo referencia expresa al concepto de concebido para señalarlo, desde ese momento, como titular de derechos.

Aun cuando llegáramos a la conclusión de que nuestra Constitución no regula ningún derecho para el concebido no nacido de manera expresa, aunque insisto, esta protección está reconocida del análisis de sus disposiciones; atendiendo al régimen actual de protección de los derechos humanos, conforme a la reforma al artículo 1o. constitucional, existen instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano que con toda claridad han reconocido al concebido, no nacido, como titular de derechos y no sólo como un bien jurídicamente protegido.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en el párrafo 1o. de su artículo 4o. que: "1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. ..."

---

[10] "… La salud se define como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de enfermedad. Disfrutar del nivel más alto de salud posible debe constituir uno de los derechos fundamentales de todo mexicano sin distinción alguna.
"… **El derecho a la protección de la salud debe alcanzar por igual, desde el momento de la gestación, tanto a la futura madre como al hijo**. Sin importar sexo, tanto al joven como al anciano, **del inicio al término de la vida**, no sólo prolongándola, sino haciéndola más grata dándole mayor calidad, haciéndola más digna de ser vivida. …"

[11] "… Es llegado entonces el momento en que, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad social que la mujer mexicana ha manifestado reiteradamente, su acceso y libertad de empleo deban considerarse, en todos los casos, en un plano equiparable al del varón. Tal equiparación, constituye, por lo demás, una de las más trascendentes aplicaciones del gran principio general contenido en el nuevo artículo 4o., que en esta iniciativa he propuesto a vuestra soberanía. En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, **preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y la lactancia**.
"... En virtud de las consideraciones anteriores, la presente iniciativa plantea sendas reformas a los apartados A y B del artículo 123 constitucional, guiadas por el propósito de abrir a la mujer, con máxima amplitud, el acceso al trabajo, **así como por el objetivo de proteger al producto de la concepción** y establecer, en suma, condiciones mejores para el feliz desarrollo de la unidad familiar. ..."

Si bien se formuló una declaración interpretativa en relación al momento en que inicia la protección de la vida antes del nacimiento, en el sentido siguiente: "*Con respecto al párrafo 1 del artículo 4, considera que la expresión 'en general', usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción' ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados*.", no debe perderse de vista que es una declaración interpretativa, no una reserva, en la cual sólo indicó que no estaba obligado a legislar o mantener en vigor leyes que protegieran la vida desde el momento de su concepción, mas no que se haya desconocido su protección.

Pero sobre todo, debe tenerse presente que no se emitió declaración interpretativa, ni reserva, en relación al texto del artículo 1o., inciso 2, de la misma convención, que establece que: "*2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano.*", ni tampoco del 5o. párrafo del propio artículo 4o. de la misma convención, en el que se reconoce como susceptible de protección independiente de la mujer embarazada al producto de la concepción; pues restringe la pena de muerte a mujeres embarazadas, pero no en atención a su calidad de mujer, sino del proceso que se gesta en su interior: "*5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.*"

De igual manera, podemos tomar en cuenta que la Declaración Universal de Derechos Humanos alude a "*todos los miembros de la familia humana*" (preámbulo), a "*todos los seres humanos*" (artículo 1o.), a "*toda persona*" (artículo 2o.) y a "*todo individuo*" (artículo 3o.), y prescribe que "*todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*", y que "*Todo individuo tiene derecho a la vida* ...".

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial condena tal discriminación como el modo de promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la vida.

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia en el proemio de su declaración establece: "*... Teniendo presente que, como se indica en la declaración de los derechos del niño, 'el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento ...'*.", con lo que se afianza más el reconocimiento de que el concebido, no nacido, es titular de derechos y no sólo un bien jurídicamente protegido.

Hasta aquí podemos concluir que el Estado Mexicano reconoce el derecho a la vida del producto de la concepción y, por tanto, la reproducción de esa protección en un ámbito estatal no implicaría ninguna contradicción o afectación a la Constitución Federal ni a tratados internacionales; sin embargo, donde inició el punto que generó debate por la reforma estatal de Baja California, partió de que nuestra Carta Magna no marca expresamente el inicio de la protección, como tampoco lo hacen los tratados internacionales, pues si la Convención Americana de Derechos Humanos en su párrafo 1o. del artículo 4o. precisa un momento, la declaración interpretativa formulada por nuestro país se aparta de la posibilidad de que el tratado determine ese origen, al indicar que corresponde a un ámbito propio de cada Estado signante determinarlo, como ahora hace dicho cuerpo normativo.

El texto del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California es el siguiente:

"Artículo 7. El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida. ..."

La reforma señala que el reconocimiento y protección del derecho a la vida inicia desde que un individuo es concebido, y se le reputa como nacido para los efectos legales correspondientes desde ese momento.

Luego entonces, el tema a dilucidar no es el reconocimiento al derecho a la vida del producto de la concepción pues, como ya se indicó, la Constitución Federal, en distintos casos, lo contempla como titular de ese y otros derechos, sino que las entidades federativas regularon en sus Constituciones el momento en que inicia la protección. Esto es, no se trata de la creación o establecimiento de un derecho humano no reconocido a nivel federal, sino, si las entidades federativas pueden detallar el inicio de esa protección, a un nivel no previsto a nivel federal.

Debemos recordar que la estructura constitucional del Estado Mexicano se conforma por una Federación, que aun cuando tuvo un origen distinto al norteamericano, ya que en nuestro país no existían previamente Estados independientes sino provincias regidas por un mandato unilateral de la Corona Española, con su establecimiento se rompió precisamente esa idea central para permitir márgenes autónomos a las entidades federativas, quedando plasmada tal idea, en el artículo 40 constitucional.[12]

Como en toda Federación, la libertad y autonomía de sus entidades se encuentran reguladas y acotadas por el propio Pacto Federal, bajo un sistema de competencias y atribuciones, que puede advertirse claramente en su artículo 41.[13]

Desde ese régimen competencial, se desprende un ámbito dual entre niveles de gobierno, los órganos de poder federales y los órganos de poder locales en sus demarcaciones territoriales observando a la Constitución Federal, pues es ésta la que refleja el propósito fundamental de la unión de los Estados, consistente en vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación e impulsar y lograr su desarrollo integral.

En esa dualidad, el artículo 73 de la Constitución Federal previene facultades exclusivas de la Federación, cuya regulación está prohibida para los Estados.

---

[12] "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

[13] "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Por su parte, el artículo 124 constitucional[14] permite a los Estados regular materias que no se encuentran expresamente concedidas por la Constitución, destacando que esta Suprema Corte ha sostenido el criterio de que las entidades federativas, en sus Constituciones Locales, pueden desarrollar y ampliar el contenido de disposiciones, incluyendo el catálogo de derechos fundamentales reconocidos y protegidos en la Constitución Federal, con la única limitación de que ese desarrollo no pugne con el espíritu constitucional que los creó.[15]

Se reitera, las entidades federativas deben observar en cualquier circunstancia los mandatos de la Norma Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 de la Carta Magna, en tanto se refieran directa o indirectamente a su régimen interior, siendo así que en todo lo que los Estados no estén obligados tendrán libre configuración.

Es en este ámbito de actuación y permisión a las entidades federativas, que el federalismo les reconoce diferencias entre sí, por tener sustantividad propia y, en esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-político traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas de contenido autónomo, por lo cual, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas discrepancias, se prevén esquemas flexibles y más adaptables a las condiciones reales de las propias entidades federativas.

Ahora, si del texto del artículo 73 de la Constitución Federal no se desprende como una facultad exclusiva de la Federación decidir el momento en que inicia la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, ni tampoco existe disposición en el Pacto Federal que expresamente lo establezca, nos encontramos ante una facultad residual, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 de la Carta Magna, esto es, la designación del momento en que inicia la protección del derecho a la vida del producto de la concepción corresponde a las entidades federativas.

---

[14] "**Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.**"

[15] 1. Tesis 2a. CXXIX/2010, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS."

2. Jurisprudencia P./J. 40/2004, Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 867: "PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA."

3. Tesis P. XXXVII/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, Novena Época, página 646: "MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

4. Amparo en revisión 123/2002, promovido por la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio del Salvador en Michoacán, en sesión del cuatro de octubre de dos mil dos, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional.

Reafirma lo anterior el sistema actual de protección de derechos humanos de reconocimiento –recordemos que anteriormente la Constitución hablaba de las garantías de otorgaba la Constitución–, por el cual, corresponde a las autoridades no sólo vigilar, sino proteger, promover y, desde luego, hacer efectivos los derechos fundamentales; en esa lógica, la precisión a un nivel estatal del momento en que inicia la protección al producto de gestación que no se prevé a grado federal, no se aprecia desproporcional o contraria a sus facultades.

No obstante esa posibilidad para las entidades federativas, dadas sus características propias, no es exigible que todas coincidan respecto al momento en que consideren protegida la vida pues, como se dijo, las características entre las diversas regiones que conforman la Federación distan entre sí, por aspectos que van desde su grado de desarrollo, recursos humanos o financieros, hasta la misma pluralidad cultural, que en cada entidad se conforma con personas de diversos orígenes y credos, costumbres, maneras de vivir, actuar y de pensar, como el propio artículo 2o. de la Constitución Federal lo reconoce.[16]

Me es indispensable reafirmar esta última aseveración, pues la posibilidad de los Estados para legislar en relación al momento en que inicia la protección del producto en gestación humana, implica y permite que en este país una región establezca el inicio de la protección de la vida del producto en gestación desde la concepción, y que en otros Estados no se haga expresamente o se efectúe de manera distinta.

No debe temerse a esa diferenciación, pues la extensión o amplitud se da en el marco de la Constitución Federal y tratados internacionales, por lo cual, los principios constitucionales y la universalidad de los derechos humanos se encuentran garantizados al exigirse que, en términos del artículo 133 constitucional, cualquier disposición debe acatar los mandatos de la Norma Suprema de la Unión.

Entonces, atendiendo al sistema federal establecido en México desde 1917, no existe una restricción para que un Estado de la República determine a partir de qué momento inicia la protección del producto en gestación, puesto que no existe disposición específica, ni en la Constitución, ni en los tratados internacionales, que así lo señale. Por el contrario, una restricción de esta índole sí afectaría gravemente la esfera de autonomía de los Estados regida bajo el sistema federal (artículo 41 constitucional), pues limitaría la posibilidad de autoregulación, cuando no existe justificación que amerite tal abstención.

La autoregulación de la que se habla, que permite a una entidad federativa señalar el momento en que inicia la protección al producto en gestación, no conlleva a restringir o anular derechos fundamentales o, incluso, la derogación de legislación estatal, como se ha sostenido.

No debemos perder de vista que estamos hablando de la ampliación de un ámbito de protección de un derecho fundamental, no una restricción, ni tampoco una obligación.

---

[16] "La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."

Se trata, pues, de un ámbito extendido de protección igualmente legítimo que cualquier otro derecho reconocido en la Constitución Federal, sin que ello implique un carácter absoluto, pues ninguna garantía individual o derecho humano es absoluto, ni es permisible jerarquizarlos, ya que deberá atenderse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para fijar los límites y alcances.

Lo que debe tenerse presente es que el reconocimiento de un derecho a nivel constitucional no desconoce per se otros derechos, a menos claro que existiera una norma constitucional que prevea el supuesto opuesto, como sería, para el caso, la prohibición expresa a los Estados para determinar el momento en que inicia la protección al producto en gestación de la vida humana, lo que no sucede.

De la jurisprudencia sostenida por este Alto Tribunal se desprende que el cumplimiento de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, implica que la limitación de una garantía constitucional por parte del legislador: a) debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) debe ser adecuada, idónea, apta, susceptible de alcanzar la finalidad constitucional perseguida por el legislador a través de la limitación respectiva; c) debe ser necesaria, es decir, suficiente para alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima, de tal forma que no implique una carga desmedida e injustificada para el gobernado respectivo; y, d) debe ser razonable, de tal forma que cuanto más intenso sea el límite de la garantía individual, mayor debe ser el peso o jerarquía de las razones constitucionales que justifiquen dicha intervención.

Se estima ilustrativa la tesis jurisprudencial en materia constitucional P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal de la Federación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página ocho, que textualmente establece:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.—De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."[17]

[17] Igualmente aplicables resultan los siguientes criterios:
Tesis jurisprudencial en materia constitucional 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página setenta y cinco, que textualmente establece:
"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 forma en que está redactada la reforma y el camino que utiliza para establecer el punto de partida de la protección del derecho a la vida, dio lugar a pronunciamientos en el sentido de que se trata del establecimiento de un derecho absoluto, preponderante sobre otros derechos, y que no admite excepción alguna, pues señala: "... *esta norma*

---

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

Así como la diversa tesis jurisprudencial en Materia Penal P./J. 102/2008, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de dos mil ocho, página quinientos noventa y nueve, que textualmente establece:

"LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.—El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."

fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida."

No obstante tales afirmaciones, los preceptos deben analizarse en su justa medida, pues no tienen la configuración tradicional de una norma, sino que se trata de declaraciones de derechos que implican conductas generales por parte del Estado, pero que no se traducen en prestaciones concretas exigibles por los particulares.

Este tipo de preceptos se denominan imperativos programáticos, que instruyen sobre la materia de las normas que han de crear o aplicar, a partir de esas bases, utilizando la expresión de la cultura política de cada Estado y reúnen los consensos básicos sobre la sociedad que se trata de modelar.

Otro tipo de derechos que han sido modelados de manera similar se presentan en materias de educación, familia, salud, medio ambiente, vivienda o planificación familiar y no por ello se trata de derechos absolutos o con una jerarquía superior sobre otros. Esto es así, pues su declaración no puede concretarse ni adquirir la forma de derecho público subjetivo, mucho menos su eventual incumplimiento conlleva una sanción constitucional semejante a las que derivan del control de constitucionalidad, sino únicamente cuando el contenido específico de las leyes o actos que se desarrollan a partir de éstos, sea contrario al señalado por el imperativo programático, o a otra disposición de la misma índole, en este caso constitucional.

Se trata, pues, de expresiones enunciativas, que crean, por su inclusión en el cuerpo constitucional, la obligación de modularlo y establecer sus lineamientos para su desarrollo en una legislación secundaria; por lo cual, las normas que podrían, en su caso, generar un conflicto o restricción de otros derechos fundamentales, no serán los principios generales, sino siempre las normas inferiores y la manera en que se desarrollen.

En tal virtud, será en un primer plano, al momento en que se establezca la normatividad secundaria, como un deber del legislador, que deberán ponderarse los derechos en función del supuesto planteado, tratando de armonizarlos si ello es posible o, en caso contrario, precisando las condiciones y requisitos en los que podría admitirse la prevalencia de uno de ellos y, en un segundo, para el Poder Judicial, al interpretar y justipreciar el contenido específico de las leyes o actos con los imperativos programáticos o derechos constitucionales, que se podrá valorar y determinar si en un caso concreto existe justificación que haga prevalente un derecho sobre otro pero, insisto, sólo a partir de la normatividad creada por la función legislativa que se haga al respecto.

Recordemos que la función judicial es interpretativa de las reglas y normas que crea el legislador, no al contrario, pues en estas últimas fechas se ha insistido que estas reformas y otras muchas deben ser invalidadas basándose en la realidad material en que se aplican y no de acuerdo al contexto jurídico en el que se ubican. Si en nuestro orden jurídico no existen disposiciones en contradicción a una reforma, no existe posibilidad para que esta Suprema Corte las invalide, porque se consideren inadecuadas, pues es en el ámbito legislativo donde la sociedad deberá exigir su derogación, o bien, el establecimiento de regulaciones que permitan al Poder Judicial realizar la confrontación de la que se habla, pero no es coherente solicitar su invalidez, cuando es el propio órgano legislativo, en su carácter de representante de la nación o de una entidad federativa, quien decidió establecer esa normatividad, y sin

que existan principios o disposiciones que se vean confrontados, reiterando que la facultad de crearlos les recae directamente a ellos.

Ahora, la circunstancia de que una normatividad secundaria desarrolle un imperativo programático o un derecho fundamental no conlleva a que se prive de la posibilidad de establecer excepciones pues, por un lado, ya se dijo que las normas constitucionales no tienen un carácter absoluto pero, sobre todo, tomando en cuenta su carácter programático del que no se van a desprender del Texto Constitucional sus excepciones. Tomemos como ejemplo el derecho a la vida en general, como ya se indicó se trata de un derecho reconocido en la Constitución que no prevé excepciones; sin embargo, en el Código Penal están establecidas eximentes de responsabilidad, como la legítima defensa, que no son otra cosa que el reconocimiento realizado por el legislador, en su facultad creadora, de los casos de contraste o tensión entre derechos legítimos, y la forma en que deben resolverse.

Es por lo anterior que la entrada en vigor de la reforma aprobada por el Congreso de Baja California no conlleva a la derogación de las disposiciones secundarias, como podrían ser las excusas absolutorias en caso de aborto o la posibilidad de inseminación artificial, por señalar algunas, puesto que dichas normas atienden a otros derechos en un mismo nivel constitucional; por lo cual, será a través de los juicios de ponderación ya antes explicitados, que se confronte la medida adoptada por el legislador entre los derechos que se adviertan contrapuestos, pero de ninguna manera se podría calificar de inconstitucional el imperativo programático que amplía el ámbito de protección de unos derechos, utilizando el razonamiento de que eventualmente pudiera entrar en conflicto con otros.

Esta es mi postura en el asunto analizado por el Tribunal Pleno en relación a la acción de inconstitucionalidad 11/2009, presentada en contra de la reforma aprobada por el Congreso de Baja California, sobre la que sustenté mi voto, insisto, no se trató de un posicionamiento respecto de la despenalización o no del aborto, o bien, de algún otro caso previsto en una ley secundaria; por el contrario, se analizó un imperativo programático de un Texto Constitucional en una entidad federativa, para advertir si existía una contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o con los tratados internacionales firmados por nuestro país.

Acorde con lo expuesto, si bien se desestimó la acción de inconstitucionalidad, formulo el presente voto concurrente, por el cual expreso mis consideraciones por las cuales estimo que el Pleno de este Tribunal Constitucional debió declarar la validez de la reforma impugnada.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 11/2009.

La acción de inconstitucionalidad de que se trata fue desestimada, pues si bien la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideramos que el artículo 7, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California es inconstitucional, no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos que, conforme a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requería para declarar su invalidez.

Ahora bien, la finalidad del presente voto concurrente es expresar las razones por las que consideré que la norma combatida es inválida. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 7. El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera esta Norma Fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida. ..."

Como se advierte, la norma transcrita dispone, entre otras cuestiones, que la Constitución del Estado de Baja California tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

Pues bien, a mi juicio, el precepto en cuestión es inconstitucional, en virtud de que regula la tutela a la vida, definiéndola con un concepto determinado y estableciéndola como un derecho fundamental, cuando las Constituciones Estatales no pueden establecer o definir la naturaleza y existencia de este tipo de derechos, que sólo pueden estar en la Constitución Federal y, por tanto, únicamente pueden ser normados por el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución.

La conclusión anterior descansa en las siguientes consideraciones:

Los derechos fundamentales también han sido denominados por algunos autores como garantías constitucionales, garantías individuales, derechos del hombre, derechos humanos, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado, como menciona Juventino V. Castro, citando a Ignacio Burgoa.[1]

Existen diversos autores que señalan que los conceptos anteriores no son equivalentes. Además, no existe consenso en cuanto a si los derechos de que se trata son otorgados por las Constituciones, o si son simplemente reconocidos por ellas.

Sobre estas bases existen diversas definiciones o conceptos de lo que son los derechos fundamentales que otros tantos autores han desarrollado y conceptualizado.

Así, para los autores Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García[2] los derechos fundamentales pueden verse desde diversos fundamentos filosóficos:

---

[1] Castro y Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., decimoquinta edición, 2011, México, D.F., p. 3.

[2] Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando. *Derechos Fundamentales, Bases para la Reconstrucción de la Jurisprudencia Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., pp. 5 y ss.

Desde la perspectiva axiológica son derechos fundamentales los derechos inherentes a la persona humana, cuya validez no está conferida por el derecho positivo, sino por el derecho natural, por ello son pre-jurídicos, anteriores al Estado.

En cambio, desde la perspectiva positivista, son derechos fundamentales los producidos por el Estado, previstos y garantizados judicialmente en la Constitución, siendo su constitucionalización la que genera que su contenido vincule a todos los poderes públicos, y son, en principio, indisponibles para el legislador.

Vistos conforme al fundamento democrático, los derechos fundamentales han llegado a concebirse como contra-poderes que los individuos mantienen frente a los poderes constituidos a partir de la creación del Estado constitucional, es decir, como fragmentos de la soberanía popular que permanecen y se mantienen en manos del pueblo.

Conforme a la perspectiva social, los derechos fundamentales son aquellos que resultan necesarios para garantizar ciertas condiciones civiles, políticas, económicas, sociales y culturales, y los que convierte en fundamentales es su estructura igualitaria.

No es mi propósito desarrollar ni establecer debate sobre la concepción filosófica y jurídica de los derechos fundamentales, pues aunque existen muchos y muy diversos autores que se han ocupado de ellos, como Hernán A. Ortiz Rivas,[3] Claudia Alejandra Villaseñor Goyzueta,[4] Laura Coronado Contreras,[5] Gregorio Peces-Barba Martínez,[6] María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado,[7] Mireille Rocatti[8] e, incluso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas, lo cierto es que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce su existencia y protección y para ello establece en su artículo 1o., párrafo primero, que: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."

La Constitución Federal, además de hacer mención en diversas normas al concepto de los "derechos humanos" reconocidos en ella, menciona también el término "derechos fundamentales", en otros textos constitucionales como el párrafo octavo del artículo

---

[3] Ortiz Rivas, Hernán A. *Breves Reflexiones sobre Derechos Humanos*, cuarta edición, Grupo Editorial Ibáñez, 1982, Bogotá, Colombia, pp. 125 y ss.
[4] Villaseñor Goyzueta, Claudia Alejandra. *Proporcionalidad y Límites de los Derechos Fundamentales, Teoría General y su Reflejo en la Jurisprudencia Mexicana*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2011, México, D.F., pp. 6 y ss.
[5] Universidad Anáhuac, Coordinador Manuel Tenorio Adame. *Constitucionalismo Mexicano, Planteamientos en la Forma y Estructura*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., p. 87.
[6] Peces-Barba, Gregorio. *Derechos Fundamentales*, cuarta edición, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 66.
[7] Cit. pos Quintana Roldán, Carlos F. y Norma D. Sabido Peniche. *Derechos Humanos*, quinta edición, México, D.F., 2009, p. 20.
[8] *Idem*. p. 20.

18 constitucional,[9] y el artículo 20, apartado A, fracción IX,[10] en cuanto a la existencia de un sistema integral de justicia y a la validez de las pruebas recabadas.

De esta manera, nuestra actual Constitución Federal maneja indistintamente los términos "derechos humanos" y "derechos fundamentales", y determina su ámbito de tutela, en términos del párrafo primero del artículo 1o., a aquellos que sean reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; por lo que podría decirse que, conforme a nuestra Constitución, los derechos humanos o fundamentales son aquellos a los que ella misma, o los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, reconocen como tales.

Partiendo de la base de que los derechos fundamentales han sido definidos, esencialmente, como aquellos inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, es indiscutible que el **derecho a la vida es un derecho fundamental**, pues es inherente a la persona humana, ya que ésta no puede concebirse sin aquel atributo, que tiene toda persona por el solo hecho de serlo; además de que, evidentemente, resulta indispensable para el desarrollo integral del ser humano.

Ahora bien, a efecto de determinar si nuestro sistema constitucional permite a las Constituciones de los Estados establecer derechos fundamentales, es necesario atender a la naturaleza esencial de dichos ordenamientos, que deriva de las particularidades específicas del sistema federal en México.

En efecto, debe tomarse en cuenta que, si bien nuestro sistema federal fue establecido tomando como modelo a los Estados Unidos de Norteamérica, lo cierto es que en este último país el régimen federal surgió como una necesidad para mantener unidas a las trece colonias originalmente distintas y autónomas entre sí, con soberanía propia derivada de sus orígenes diversos.[11] Dichas colonias, al haberse emancipado de Inglaterra, se convirtieron en Estados libres y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de la que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse.[12]

En cambio, en México el régimen federal se desarrolló sobre una forma de organización política centralizada, heredada del coloniaje español, por lo que, a diferencia de Estados Unidos, el federalismo sirvió para romper el centralismo y otorgar márgenes de autonomía a los Estados,[13] pero no deriva de la unión de entidades políticas soberanas.

---

[9] "La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos."

[10] "IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula."

[11] Vid. Calzada Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*, México, D.F., 2009, prólogo p. X y ss.

[12] Vid. Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 20a. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2010, p. 408.

[13] Vid. Calzada Padrón, Feliciano. Ob. cit., prólogo, p. X y ss.

Por tanto, como bien apunta Feliciano Calzada, el sistema federal adoptado por México, si bien se inspiró en el modelo de los Estados Unidos de América, es una estructuración jurídico-política constituida y construida a partir de las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes en México a través de su desarrollo histórico,[14] que, cabe resaltar, no deriva de la unión previa de entidades políticas soberanas.

Así, nuestro sistema político federal es propio del desarrollo económico, político y social de México, de manera que el análisis de la naturaleza de las diversas instituciones, establecidas en la Constitución Federal, debe partir tanto de la concepción de la institución en sí como de la manera particular en que se encuentra configurada en nuestro sistema constitucional, como consecuencia de las circunstancias referidas. Como algún autor señala, "… la naturaleza jurídica del Estado (en este caso federal) tenemos que localizarla en el tipo de orden jurídico que lo rige".[15]

Pues bien, al margen de que algunos autores han señalado que las Constituciones de los Estados de la Federación no son propiamente Constituciones, porque no son una ley fundante del Estado, en tanto el Estado se configura en la norma que los individuos crean para constituirlo, lo cierto es que para efecto de este asunto la existencia de dichas Constituciones tiene sustento, esencialmente, tanto en el artículo 40 como especialmente en el párrafo primero del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y "las particulares de los Estados", las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Existen diversas disposiciones constitucionales, además del artículo 41 antes citado, en las que se hace referencia a las Constituciones de los Estados de la Federación.

Así sucede con el artículo 2o., el artículo 76, fracción V, el artículo 102, el 108, el artículo 116 y el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De las normas mencionadas se advierte que la mayoría de las remisiones que hace la Constitución Federal a las Constituciones Locales, se refieren esencialmente a cuestiones relacionadas con la organización política local.

Cabe apuntar que si bien en el artículo 2o. constitucional se establecen cuestiones relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que la remisión que se hace en relación con las Constituciones **y leyes** estatales no es para el efecto de que los Estados establezcan, amplíen o modifiquen dichos derechos, sino únicamente para que en dichos ordenamientos se haga el reconocimiento de los pueblos y comunidades de que se trata, y se tomen en cuenta los principios establecidos en el propio precepto constitucional.

El artículo 133 constitucional acota aún más el posible contenido de las Constituciones Locales, pues establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía norma-

---

[14] *Idem*, prólogo, p. XI.
[15] Armenta López, León Alejandro. *Federalismo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2010, p. 63.

tiva, al disponer que la propia Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión que de ésta emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y que los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El artículo 41 constitucional, por su parte, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, y a continuación señala las bases a las que se deben sujetar las elecciones libres, auténticas y periódicas, que se requieren para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Cabe apuntar que si bien la Constitución Federal establece en el artículo 41 referido que la soberanía del pueblo se ejerce a través de los poderes tanto federales como estatales, a través de sus respectivas Constituciones y, además, en su artículo 40 atribuye a los Estados de la Federación la calidad de libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,[16] lo cierto es que, al margen de las discusiones doctrinarias respecto al concepto de soberanía, es indudable que la que se atribuye a los Estados de la Federación de ninguna manera puede entenderse de la misma manera que la soberanía de una nación, en el sentido de que tengan la facultad de autodeterminación y autolimitación, pues además de que dicha soberanía se acota a "su régimen interior" y a que se ejerza sin contravenir, en ningún caso, las estipulaciones del Pacto Federal, en la propia Ley Fundamental se señalan las bases mínimas a las que se deben ajustar dichas entidades, se establecen en relación con ellas diversas prohibiciones, inhibiciones y obligaciones e, incluso, se faculta a los poderes federales para intervenir, en determinados casos,[17] en la vida institucional de aquéllas.

---

[16] "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

[17] Véanse, por ejemplo, los supuestos de las fracciones V, VI y XI del artículo 76 constitucional, en el que se establecen como facultades exclusivas del Senado: "V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, y quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.—VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. ... XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes."

Pues bien, de nuestro sistema constitucional se desprende que, conforme a los artículos 40, 41 y 116, la finalidad de dotar a los Estados de la Federación de la potestad de darse sus propias Constituciones, es la de que cada uno de ellos, en ejercicio de su autonomía, establezca la organización de sus poderes e instituciones, tanto administrativa como financiera y presupuestal y, desde luego, acatando las bases mínimas establecidas a ese respecto por la Constitución Federal.

En esa medida, la naturaleza de las Constituciones de los Estados de la Federación que se desprende de nuestro sistema constitucional es la de ordenamientos reglamentarios de algunos apartados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que guardan una posición de jerarquía respecto de aquellas leyes ordinarias que a su vez desenvuelven preceptos en ellas contenidos, principalmente en relación a la organización de los poderes estatales.[18]

En un interesante análisis que hace Luz del Carmen Martí Capitanachi, afirma que los órganos legislativos de los Estados son, entonces, cuerpos legislativos que ejercen un poder derivado y no originario, el cual deriva de un ordenamiento supremo –la Constitución General–, que da vida a un cuerpo de normas jurídicas que carece de la posibilidad de rebasar el marco que aquel ordenamiento establece, esto es, carecen del atributo de supremacía constitucional, ya que ese concepto es, por definición, único, pues no puede existir supremacía dividida; de manera que la forma de Estado, la forma de gobierno, **los derechos fundamentales** del ser humano, el modo de organizar al Municipio Libre, o la estructura básica de los tres poderes, no podrán, de ningún modo, ser alterados por tales ordenamientos, y si bien los cuerpos legislativos subsecuentes se encuentran limitados, y no podrán expedir normas que vulneren lo establecido en la Constitución Local, lo cierto es que ese fenómeno no es producto de la supremacía constitucional, sino del principio de legalidad plasmado en la Constitución General de la República y consecuencia de la ordenación jerárquica de las normas legales, del mismo modo que el hecho de que una ley ordinaria no pueda rebasar o contradecir el ámbito señalado por una ley federal o que un reglamento no pueda violentar aquella ley a la que pormenoriza, es efecto de la pirámide legislativa y no del principio de supremacía que sólo detenta la Constitución Federal.[19]

De todo lo que me he permitido referir y entendido el artículo 41 de la Constitución General, en relación con el artículo 116, que señala que "... los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos ..." **es válido concluir que las Constituciones de los Estados tienen únicamente una finalidad orgánica del régimen interior de cada entidad** y que, incluso, ésta tampoco es ilimitada, sino acotada por las normas de la Constitución Federal que le determinan sus características. Y, de ninguna manera, pueden contener aspectos que, por su naturaleza, sólo corresponden a la Constitución General de la República y, por tanto, son de exclusiva competencia del Constituyente Permanente, como es el caso de la denominada "parte dogmática" en la que se definen y conceptualizan los derechos fundamentales, resultando inválida toda norma de una Constitución de un Estado de la República que pretenda determinar y establecer principios propios de la Constitución Federal.

---

[18] Vid. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Las Constituciones Locales en el Sistema Federal Mexicano ¿Son verdaderas Constituciones*?, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 654 y ss.

[19] Vid. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. Ob. cit. p. 660 y ss.

Cabe apuntar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, establezcan organismos de protección de "los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano", para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, de ninguna manera implica que esté otorgando a los Estados de la Federación la facultad de establecer derechos fundamentales. La finalidad de dichos organismos es velar por el respeto de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, según se establece en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, los que deben entenderse como aquellos que estén reconocidos en la propia Ley Suprema.

En efecto, de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución General, en cuanto dispone que: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece", se llega a la ineludible conclusión que los derechos humanos sólo son materia de dicha Constitución General y, con ello, reafirmar que el Constituyente deja para sí la facultad de establecer los derechos fundamentales de los que gozarán todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos, y serán éstos y los derechos humanos establecidos por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, los que se entenderán reconocidos conforme a la Norma Fundamental.

Así, no pretendo afirmar que el establecimiento de los derechos fundamentales sea una facultad de la Legislatura Federal o de las Legislaturas de los Estados que la conforman, pues lo cierto es que se trata de una facultad que el Constituyente reserva para sí, ante la necesidad de reconocer y establecer ciertas instituciones que deben ser de aplicación generalizada y homogénea en todo el país y para todos sus habitantes, como lo es la definición conceptual de los derechos fundamentales. Atendiendo a que el "... Estado federal mexicano tiene una Constitución general que expresa el total del orden jurídico válido en todo el territorio nacional y que establece a la Federación y a los Estados como dos órdenes coordinados entre sí por el Pacto Federal y subordinados a dicha Constitución General".[20]

Las consideraciones anteriores se sustentan, además, en la naturaleza esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como "Ley Fundamental del Estado", sólo a ella corresponde establecer las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en toda la República, tales como la forma de Estado, la forma de gobierno, el modo de organizar al Municipio Libre, la estructura básica de los tres poderes, tanto a nivel federal como local, así como señalar y conceptualizar los derechos que resultan indispensables para el desarrollo integral del ser humano, en el plano individual o colectivo, pues de otra manera se trunca uno de los principios básicos de estos derechos: el ser aplicables por igual y con el mismo contenido a todo habitante sin distinción.

---

[20] Lara Sáenz, Leoncio. "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VI, pág. 130. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Como señala Zagrebelsky, el Estado constitucional es el espacio donde se recupera la incidencia social plena de lo jurídico, a través de valores y principios que, incorporados en la norma constitucional, dan sentido e informan todo el ordenamiento jurídico;[21] de acuerdo con este postulado la Constitución Federal es el lugar propicio y único para el desarrollo del significado jurídico de los derechos fundamentales, como son, entre otros, el derecho a la vida.

Permitir diferentes conceptos, en amplitud o extensión, de los derechos fundamentales, es desconocer el principio de la universalidad de los derechos humanos como la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos por lo que el contenido y alcance de los derechos humanos debe ser la misma para todos y tener una sola interpretación, ya que sólo así se garantiza su aplicación indiscriminada a toda persona.

Debe tomarse en cuenta, además, que algunos derechos pueden tener como límite otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, de manera que se justifica que sea un solo ordenamiento, la Ley Fundamental, la que de manera sistemática fije el contenido de las diversas prerrogativas que se estiman necesarias para el desarrollo integral del individuo, en el plano individual o colectivo.

Cabe apuntar que si bien el legislador ordinario comúnmente establece normas relacionadas con los derechos fundamentales, su labor se limita –y debe limitarse– a atender dichos derechos en su labor legislativa, a fin de no contravenirlos con las normas que produzcan, concretar algún límite que respecto de dichos derechos se encuentre enunciado en la Constitución, regular el ámbito en el que el derecho se ejerce, o bien, desarrollar las disposiciones que, en su caso, sean necesarias para que dichos derechos puedan ejercerse o garantizarse, a fin de que no pierdan su plena eficacia, como, por ejemplo, regulando la manera en que se puede dar efectividad al derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Si de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva que ésta reserva para el Constituyente las decisiones fundamentales de la Nación, como la forma de Estado, la forma de gobierno, el modo de organizar al Municipio Libre y la estructura básica de los tres poderes, resulta lógico que también reserve para sí el establecimiento de aquellos derechos que se consideran indispensables para el desarrollo del ser humano.

De manera que sólo cabe concluir que las Constituciones de los Estados de la Federación no pueden tener un contenido declarativo de derechos (parte dogmática) pues éstos deben ser los señalados por la Constitución Federal, sino que están constreñidas a la organización interna del Estado.

Esto es, si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los Estados pueden ampliar las garantías individuales o derechos fundamentales,

---

[21] Cit. por Ramírez García, Hugo S. *Vida Humana y Aborto, Ciencia, Filosofía, Bioética y Derecho*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., p. 47.

de la lectura de los precedentes y tesis sustentadas al respecto se advierte que dicha ampliación se refiere a la instrumentación operativa o interpretativa en la aplicación de dichos derechos, que no debe confundirse con la modificación de la garantía misma, imprimiéndole un significado conceptual diferente, sino más bien que en la legislación en la que se desarrollan los derechos fundamentales, para su debida instrumentación, amplían el nivel de protección mínimo que establece la Ley Suprema, pero sin variar el contenido esencial del derecho fundamental.

Al resolver el amparo en revisión 123/2002, promovido por la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, el 4 de octubre de 2002, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional dijo claramente que "… el artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia … siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos …" y agrega "… sujeta tal ampliación únicamente a la condición de que los principios consignados en los preceptos de la Carta Magna no se contradigan, **sino que se mantengan en su esencia … (pues la ampliación es) pormenorizar o detallar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia**".

En el caso de la norma impugnada, no se trata de un supuesto en que, en la instrumentación y regulación de un derecho, la norma local amplíe los derechos que el precepto de la Constitución Federal prevé como mínimos para dicha regulación, manteniendo en su esencia los principios consignados en la norma, sino que establece un derecho fundamental, dándole un contenido conceptual específico, puesto que no se limita a regular o instrumentar algún derecho fundamental establecido por la Constitución Federal, ni tampoco regula el ámbito en que se ejerce un derecho previamente definido por la Ley Suprema.

Imaginemos, por un momento, que las Constituciones de los Estados pudieran definir conceptualmente los derechos humanos fundamentales, ¿qué resultaría de ello? Según mi parecer se propiciaría un sistema federal desarticulado y hasta caótico, en donde cada entidad federativa estableciera el alcance y el concepto de un derecho fundamental, lo que originaría que a pesar de que esos derechos **deben ser iguales para todos y en todo el territorio federal**, podría tener un significado distinto según la entidad de la república en que se ubique determinado sujeto, así el concepto fundamental de la vida ya no será universal y general para todos los habitantes del país y la consecuente protección de tal derecho será distinta, un ser se considerará como un ente vivo de una manera diferente en cada lugar. Por ejemplo, llevándolo al extremo, un Estado, a diferencia de lo que dispone la Constitución de Baja California en su artículo 7, podría legislar y señalar que la vida se inicia en el momento del nacimiento, luego la vida, este derecho humano, y su protección no sería igual, ni tendría la misma protección, sino que variaría de acuerdo con la legislación estatal aplicable. Y la misma situación inconexa **e, incluso**, injusta, se puede dar respecto de cualquier otro derecho fundamental, como la libertad de expresión, la libertad de tránsito y cualquier otro, que de esa forma tendrían significado y protección diferen-

tes, contrario a la naturaleza universal y general de esa clase de derechos y que debe envolver a todo el territorio y proteger, por igual, a todo habitante de nuestro país.

Por ello, estoy convencido que la definición conceptual de un derecho humano fundamental, como es el de la vida, sólo puede formar parte del contenido normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar su universalidad conceptual y lograr la misma protección para todos sin distinción.

Aún más, el que tan importante y decisiva determinación, como la que se contiene en la Constitución del Estado de Baja California y, según parece, en otras 17 Constituciones de otros tantos Estados de la República, sólo sea aplicable a un limitado número de habitantes del país deja a otro buen grupo fuera de esos alcances normativos, resultando, por lo menos, discriminatorio, por ello, la única e idónea medida para que este tipo de disposiciones definitorias de un derecho humano fundamental, sean para todos y sin distinción, no importe dónde vivan o en qué Estado de la República se encuentren, es que sólo se configure en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que **nos protege a todos** y obliga a cualquier autoridad del país.

Los derechos humanos son para todos, y no sólo para los que estén en determinado lugar de la República, son universales y darles contenidos diferentes, además de ser contrario a nuestro sistema constitucional propiciará la injusticia, la desigualdad y la discriminación, al tratar de manera diferente a los seres humanos que habitan en este mismo país.

Si la Constitución General de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede una Constitución de un Estado de la Federación hacerlo, porque ello es parte del concepto fundamental, esencial en la definición del derecho humano que no puede definirse en una norma de esa naturaleza, pues está reservado al Constituyente Federal.

Me parece importante destacar subrayadamente que de haberse decretado la invalidez de esta disposición de la Constitución de Baja California en nada se habría afectado a las disposiciones aún vigentes, y aquí no controvertidas, del Código Penal del Estado que, en sus artículos 132, 133, 134 y 135[22] sanciona el delito de aborto en cuanto

---

[22] "Aborto
"Artículo 132. Concepto. Para los efectos de este código, aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez."
"Artículo 133. Autoaborto y aborto consentido. A la mujer que se procure el aborto o consienta en que otro la haga abortar, se le impondrá de uno a cinco años de prisión, igual pena se aplicará al que haga abortar a la mujer con consentimiento de ésta."
"Artículo 134. Aborto sufrido. Al que haga abortar a una mujer sin el consentimiento de ésta, se le aplicará de tres a ocho años de prisión, y si mediare violencia física o moral, de cuatro a diez años."
"Artículo 135. Pena adicional para el aborto causado por un médico o auxiliar. Si el aborto lo provocare un médico, cirujano, partero, enfermero o practicante; se le impondrá de tres a diez años de prisión y además se le suspenderá de dos a cinco años en el ejercicio de su profesión."
"Artículo 136. Aborto no punible. El aborto no será punible:
"I. Aborto culposo. Cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada;
"II. Aborto cuando el embarazo es resultado de una violación o de una inseminación artificial.

se define como la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, disposiciones que han estado vigentes desde el veinte de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, esto es, desde mucho antes de la reforma a la disposición constitucional combatida, lo que significa que aun sin esta disposición ha estado tipificado este delito.

Ahora bien, el hecho de considerar que las Constituciones de los Estados de la Federación no pueden establecer derechos fundamentales, lejos de atentar contra el federalismo, lo refuerza.

Debe tomarse en cuenta que "federar", conforme al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa **unir** por alianza, liga, unión o **pacto** entre varios.

El sistema federal implica la existencia de Estados autónomos, libres de tomar las decisiones que más convengan en su régimen interior, conforme a su situación particular, pero al mismo tiempo, implica la unión de dichos estados conforme a un Pacto Federal, que conlleva la aceptación de los principios básicos e instituciones **que los unen**.

El federalismo constituye la expresión de voluntad de entes autónomos para federarse hacia metas comunes. Tiene una función integradora, basada en un **pacto de beneficio general, claramente señalado en el artículo 40 constitucional**.

Así, nuestra Constitución General establece en su artículo 40 que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; **pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental**"; y dispone en su artículo 41 que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus **regímenes interiores**, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del **Pacto Federal**.".

De esta manera, sin desconocer de ninguna manera la libertad y soberanía en lo que toca a sus regímenes interiores que tienen los Estados de la Federación, debe tomarse en cuenta, también, que están sujetos a los **principios de unidad** del Estado del que forman parte.

Cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación artificial practicada en contra de la voluntad de la embarazada, siempre que el aborto se practique dentro del término de los noventa días de la gestación y el hecho haya sido denunciado, caso en el cual bastará la comprobación de los hechos por parte del Ministerio Público para autorizar su práctica;
"III. Aborto terapéutico. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, quien dará aviso de inmediato al Ministerio Público, y éste oirá el dictamen de un médico legista, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

Esto no implica de ninguna manera que desconozca que los Estados de la Federación tienen diversas facultades, conforme disponen, entre otros, los artículos 41, 116 y 124 de la Constitución Federal.

Los Estados en uso de su autonomía tienen muchas e importantes atribuciones tanto administrativas como legislativas, sólo como una mera muestra de estas numerosas facultades están:

1. Organizar sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;

2. Disponer en sus respectivas leyes electorales los términos en que se llevará a cabo la elección directa de los gobernadores y de las Legislaturas Locales;

3. Determinar en sus leyes los términos en que se elegirán, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los diputados que integren sus legislaturas;

4. Aprobar anualmente, a través de sus legislaturas, el presupuesto de egresos correspondiente;

5. Establecer, en las Constituciones respectivas, los tribunales que ejercerán el Poder Judicial Estatal;

6. Disponer en sus Constituciones y, las leyes orgánicas la forma en que se garantice la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, así como las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados;

7. Señalar en las Constituciones Locales el tiempo que durarán en su encargo los Magistrados;

8. Instituir, a través de sus Constituciones y leyes, Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

9. Expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución General;

10. Celebrar convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones citados; determinar en sus leyes el número de regidores y síndicos que, junto con el presidente municipal, integren los Ayuntamientos que gobiernen sus respectivos Municipios; expedir leyes en materia municipal conforme al artículo 115 constitucional;

11. A través de sus legislaturas, aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Sin olvidar su importante participación en el proceso de reformas a la Constitución Federal.

Como se ve, los Estados tienen esas y muchas otras posibilidades de actuación y creación normativa.

Sin embargo, lo que no pueden hacer, precisamente por formar parte de una Federación, es alterar las instituciones y principios básicos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, los Estados no pueden:

- Variar la forma de gobierno;
- Estipular sólo dos poderes para su régimen interior;
- Modificar el principio de división de poderes;
- Disponer un sistema antidemocrático;
- Determinar la duración del gobernador por un lapso mayor a seis años;
- Cambiar el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo, ni aun para las elecciones internas;
- Determinar un sistema diferente al republicano;
- Establecer que la soberanía no reside esencial y originariamente en el pueblo, sino en cualquier otro ente;
- Modificar los requisitos sobre nacionalidad o extranjería;
- Prescribir que el sistema judicial dependa del Ejecutivo;
- Establecer tratados con Estados extranjeros;
- Alterar la esencia o establecer conceptos independientes sobre los derechos humanos;

Y muchas otras limitaciones más.

Y no lo pueden hacer, porque todas son instituciones y principios esenciales del federalismo fijados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que lejos de atentar contra dicho federalismo le dan existencia. ¿O querrá decir que la existencia de estos limitativos principios constitucionales de unidad anula el sistema federal? Yo estoy seguro que no, por el contrario.

Desde luego que existen todas estas limitaciones y reservas del Constituyente Federal propias de la Federación y prohibidas a los Estados, pero ello no significa que desa-

parezca el sistema federal o se atente contra el federalismo, sino que refuerza el sentido de unidad consubstancial al sistema federal, en tanto que gracias a estos principio rectores la Federación adquiere existencia propia, fuerza, unidad, fortaleza, pero sobre todo, propicia un mismo sistema coherente en los puntos esenciales del Estado Mexicano para todos los habitantes del país.

¿O acaso estamos ante un sistema confederado y que cada entidad haga lo que mejor le parezca en su régimen interior? Desde luego que no.

Las consideraciones anteriores se refuerzan con lo que establece el artículo 136 de la propia Constitución Federal, en el sentido de que **los principios** que de ella derivan no son modificables[23] y hago especial énfasis en el concepto "principios fundamentales" de todo el Estado Mexicano, como son, sin duda, los derechos humanos, y desde luego no me estoy refiriendo a aquellas instituciones jurídicas de carácter secundario o no esencial como podría ser la definición del concepto de semoviente, del que se ocupa el Código Civil, hacerlo sería confundir los principios fundamentales y fundantes del Estado, con las instituciones legales derivadas o secundarias que se pueden dar en el universo jurídico. Cuando me he referido a este tema desde luego que me refiero a instituciones jurídicas especiales, las fundamentales, y no a cuándo se da por terminado un arrendamiento.

Por tanto, reitero mi convicción de que sólo a la Constitución Federal y, por ende, al Constituyente, le corresponde establecer los principios básicos fundamentales del Estado como son los derechos humanos.

¿Dónde está la opcionalidad de las normas sobre derechos humanos? ¿Es opcional atender el derecho a la vida? Claro que no, los derechos humanos son universales y no discriminatorios, por eso son exclusivos de la Constitución Federal y del Constituyente Permanente.

Los derechos fundamentales, dada su universalidad, tienen que ser únicos y unívocos; no pueden atender a situaciones políticas o sociales particulares y, por tanto, no dependen de las particularidades de los Estados de la Federación. Se trata de derechos que tienen como base la **dignidad humana** –como ha reconocido este Pleno–,[24] cuando

---

[23] "Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a **los principios** que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."

[24] "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido

sustentó la tesis LXV/2009, la que no puede depender del Estado de la República en la que se encuentre el individuo.

¿Y por qué? Pues porque **los derechos humanos son para todos y no sólo para los que estén en determinado lugar de la República, son universales y darles contenidos diferentes, además de ser contrario a nuestro sistema constitucional propiciará la injusticia, la desigualdad y la discriminación, al tratar de manera diferente a los seres humanos que habitan en este mismo país**.

Porque, los principios básicos del Estado, como lo son los derechos humanos, no pueden sólo ser parte de una Constitución de un Estado de la Federación de aplicación limitada a un territorio y aplicables a un reducido número de habitantes, sino que para garantizar y dar realidad a su naturaleza universal, ello únicamente puede lograrse en la Constitución de todos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reservado al Constituyente Federal, precisamente para dar sentido a la Federación como unión. Y esta reserva deriva del artículo 1o. y se refuerza con lo dispuesto por el artículo 136.

Para mí es claro que el artículo 1o. de la Constitución General de la República en la expresión "En los Estados Unidos Mexicanos **todas** las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos **en esta Constitución** y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ...", está determinando limitativamente que los derechos humanos sólo están y pueden estar en la Constitución Federal y, desde luego, en los tratados internacionales, lo que excluye su configuración en las Constituciones de los Estados, precisamente porque constituyen una institución fundamental del Estado Mexicano con carácter universal que sólo se puede lograr de esa manera.

¿O quizá no tengo el texto correcto y quizá dice: "... los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, los tratados internacionales y las que también se reconozcan en las Constituciones de los Estados? Pero estoy seguro de que no es así, y no lo es simplemente porque los derechos humanos reconocidos en una Constitución de un Estado ya no serían para todas las personas como también establece este artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, ya que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California contiene la definición conceptual de un derecho fundamental humano como es el de la vida, el momento de su inicio, los sujetos protegidos y su consecuente protección, es claro que resulta inválido, en tanto que el legislador estatal no puede legislar sobre ello, ni, en consecuencia, la Constitución de un Estado puede contener dicha norma.

---

y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad." (Registro IUS 165813, Novena Época, Pleno, tesis aislada P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 8).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE DICEN: "COMO FUNDAMENTO DE TODOS LOS DERECHOS DE LOS SERES HUMANOS" Y "DESDE EL MOMENTO DE SU INICIO EN LA CONCEPCIÓN" POR NO HABER ALCANZADO LA VOTACIÓN CALIFICADA (Fojas 37 y 38 de la sentencia. Siete votos a favor de la propuesta de invalidez. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 62/2009. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2011. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES E ILEANA MORENO RAMÍREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil once.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio presentado el cinco de octubre de dos mil nueve,[1] doce integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí[2] promovieron acción de inconstitucionalidad,[3] en la que solicitaron la invalidez del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, reformada mediante Decreto 833, que se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de septiembre de dos mil nueve. El precepto impugnado establece:

---

[1] El oficio se presentó ese día en el domicilio del funcionario autorizado para recibir notificaciones de este Alto Tribunal, y se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día siguiente.
[2] Esos diputados son: Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez, Felipe Abel Rodríguez Leal, José Everardo Nava Gómez, Tito Rodríguez Ramírez, Bernardina Lara Argüelles, Manuel Lozano Nieto, Jesús Ramírez Stabros, Óscar Bautista Villegas, José Luis Martínez Meléndez, J. Jesús Soni Bulos, José Luis Montaño Chávez y Óscar Carlos Vera Fabregat.
[3] El escrito de demanda obra a fojas 1 a 85 de autos.

"Artículo 16. El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.

"No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte."

SEGUNDO.—Los promoventes de esta acción estiman que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 16, 24, 40, 41, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Mediante proveído de seis de octubre de dos mil nueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 62/2009 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para actuar como instructor en el procedimiento.

Por auto dictado el ocho del mismo mes y año, el Ministro instructor admitió la presente acción y requirió al Congreso y al gobernador de San Luis Potosí –el primero en su carácter de emisor y el segundo de promulgador de la norma impugnada– para que rindieran sus respectivos informes. También se requirió a los Municipios de la mencionada entidad federativa para que rindieran informe, en virtud de que los Ayuntamientos participan como parte del Poder Revisor en la aprobación de las reformas o adiciones de la Constitución Local.

En ese mismo proveído se dio vista al procurador general de la República, para que formulara el pedimento que le corresponde.

CUARTO.—Mediante auto de cinco de noviembre de dos mil nueve, se tuvo a la síndico de Municipio de **Ébano**[4] rindiendo el informe que le fue solicitado. En el mismo sentido se tuvo al representante del Municipio de **San Nicolás Tolentino**,[5] en proveído de diez de noviembre del mismo año. El día

[4] El informe obra en las fojas 414 a 438 de autos (tomo I).
[5] El informe obra en las fojas 444 a 459 de autos (tomo I).

doce siguiente, se tuvieron por rendidos los informes de los Municipios de **San Luis Potosí**,[6] **Charcas**[7] **y Tierranueva**.[8]

Por otro lado, el diecisiete de noviembre de dos mil nueve se tuvo a los Municipios de **San Ciro de Acosta**,[9] **Soledad de Graciano Sánchez**[10] y **Matehuala**[11] rindiendo sus respectivos informes.

El veintitrés de noviembre de dos mil nueve, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes **Ejecutivo**[12] y **Legislativo**[13] de San Luis Potosí. En el mismo auto se tuvieron también por rendidos los informes de los Municipios de **Villa de Arista**,[14] **Vanegas**,[15] **Mexquitic de Carmona**,[16] **Tamuín**,[17] **Salinas de Hidalgo**,[18] **Zaragoza**,[19] **Rayón**,[20] **Tamazunchale**,[21] **Tamasopo**,[22] **Alaquines**,[23] **Armadillo de los Infante**[24] **y Tancahuitz**.[25]

Asimismo, mediante auto del veintiséis de noviembre del mismo año, se tuvo a los síndicos de los **Municipios de Santa María del Río,**[26] **Venado,**[27] **San Martín Chalchicuautla,**[28] **Villa Juárez,**[29] **Coxcatlán**[30] **y Villa de Ramos**[31] rindiendo sus informes.

---

[6] El informe obra en las fojas 466 a 493 de autos (tomo I).
[7] El informe obra en las fojas 495 a 516 de autos (tomo I).
[8] El informe obra en las fojas 518 a 571 de autos (tomo I).
[9] El informe obra en las fojas 657 a 681 y 713 a 720 de autos (tomo I).
[10] El informe obra en las fojas 683 a 712 de autos (tomo I).
[11] El informe obra en las fojas 722 a 725 de autos (tomo I).
[12] El informe obra en las fojas 1138 a 1142 de autos (tomo II).
[13] El informe obra en las fojas 968 a 1096 de autos (tomo II).
[14] El informe obra en las fojas 732 a 744 de autos (tomo II).
[15] El informe obra en las fojas 746 a 749 de autos (tomo II).
[16] El informe obra en las fojas 751 a 768 de autos (tomo (II).
[17] El informe obra en las fojas 770 a 869 de autos (tomo II).
[18] El informe obra en las fojas 871 a 911 de autos (tomo II).
[19] El informe obra en las fojas 913 a 951 de autos (tomo II).
[20] El informe obra en las fojas 1097 a 1108 de autos (tomo II).
[21] El informe obra en las fojas 1109 a 1118 de autos (tomo II).
[22] El informe obra en las fojas 1120 a 1137 de autos (tomo II).
[23] El informe obra en las fojas 1144 a 1173 de autos (tomo II).
[24] El informe obra en las fojas 1175 a 1199 de autos (tomo II).
[25] El informe obra en las fojas 953 a 966 de autos (tomo II).
[26] El informe obra en las fojas 1257 a 1267 de autos (tomo II).
[27] El informe obra en las fojas 1208 a 1241 de autos (tomo II).
[28] El informa obra en las fojas 1282 a 1304 de autos (tomo II).
[29] El informe obra en las fojas 1306 a 1328 de autos (tomo II).
[30] El informe obra en las fojas 1330 a 1348 de autos (tomo II).
[31] El informe obra en las fojas 1350 a 1382 de autos (tomo II).

En el mismo sentido, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados a los síndicos de **Rioverde**,[32] **San Vicente Tancuayalab**[33] y **Lagunillas**,[34] en auto dictado el treinta de noviembre de dos mil nueve. Por su parte, al **Municipio de Cedral**[35] se le tuvo rindiendo su informe mediante auto dictado el seis de enero de dos mil diez; al de **Santa Catarina**[36] en auto del veintiséis de enero de dos mil diez y al de **Cerro de San Pedro**[37] en auto del día siguiente.

Posteriormente, el dos y el ocho de febrero de dos mil diez, se requirió nuevamente a los Municipios omisos para que rindieran sus informes, apercibidos de multa en caso de no dar cumplimiento a lo solicitado.

Luego, el doce de febrero de dos mil diez, el Ministro instructor tuvo a la síndico del Municipio de **Ciudad Fernández**[38] rindiendo su informe, al de **Villa de Guadalupe**[39] en auto del dieciséis de febrero de dos mil diez, al de **Santo Domingo**[40] en auto del veinticinco de febrero, al de **Tampacán**[41] en auto del nueve de marzo, a los de **Aquismón**[42] y **Tanlajás**[43] en auto del diez de marzo, al de **San Antonio**[44] en auto del once de marzo, y, finalmente, a los de **Matlapa**[45] y **Cerritos**[46] en auto del doce de marzo.

SÉPTIMO.—En el proveído dictado el tres de agosto de dos mil once, se determinó que los Municipios de **Ahualulco, Axtla de Terrazas, Cárdenas, Catorce, Ciudad del Maíz, Ciudad Valles, El Naranjo, Guadalcázar, Huehuetlán, Moctezuma, Tampamolón Corona, Tanquián de Escobedo,**

---

[32] El informe obra en las fojas 1410 a 1539 de autos (tomo II).
[33] El informe obra en las fojas 1541 a 1564 de autos (tomo II).
[34] El informe obra en las fojas 1567 a 1580 de autos (tomo II).
[35] El informe obra en las fojas 1619 a 1637 de autos (tomo III).
[36] El informe obra en las fojas 1666 a 1679 de autos (tomo III).
[37] El informe obra en las fojas 1685 a 1704 de autos (tomo III).
[38] El informe obra en las fojas 1719 a 1735 de autos (tomo III).
[39] El informe obra en las fojas 1795 a 1804 de autos (tomo III).
[40] El informe obra en las fojas 1856 a 1859 de autos (tomo III).
[41] El informe obra en las fojas 1958 a 1962 de autos (tomo III).
El cinco de abril de dos mil diez se tuvo a este Municipio desahogando el requerimiento que se le hizo con el fin de que adjuntara las documentales que acreditaran su notificación o intervención en el proceso de reformas a la Constitución Local, así como de las actas de cabildo relativas a la votación correspondiente. Al respecto, el Municipio manifestó no haber encontrado registro de estas constancias.
[42] El informe obra en las fojas 1970 a 2014 de autos (tomo III).
[43] El informe obra en las fojas 2016 a 2032 de autos (tomo III).
[44] El informe obra en las fojas 2037 a 2041 de autos (tomo III).
[45] El informe obra en las fojas 2047 a 2051 de autos (tomo III).
[46] El informe obra en las fojas 2053 a 2079 de autos (tomo III).

Villa de Arriaga, Villa de la Paz, Villa de Reyes, Villa Hidalgo y **Xilitla** no cumplieron con el requerimiento mediante el cual se les solicitó remitir los documentos que acreditaran su participación en la reforma constitucional combatida, por lo que se impuso una multa a los síndicos que representan a los mencionados Municipios.

OCTAVO.—El dieciocho de agosto de dos mil once, el Ministro instructor tuvo a la procuradora general de la República formulando el pedimento correspondiente, donde expresó que, a su parecer, se debe declarar que la acción de inconstitucionalidad fue promovida en tiempo por personas legitimadas para ello, que los conceptos de invalidez son infundados y que se debe declarar la constitucionalidad del Decreto 833, por el que se reformó el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.[47]

NOVENO.—Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción, mediante auto de dieciocho de agosto de dos mil once, y se procedió a 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 d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción II, del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformado mediante el diverso Acuerdo General 3/2008. Esto es así, debido a que la parte accionante propone la posible contradicción entre el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (de acuerdo con la reforma contenida en el Decreto 833, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil nueve), y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[48]

---

[47] El pedimento obra en las fojas 2153 a 2212 de autos (tomo IV).

[48] Cabe destacar que este Tribunal Pleno ha resuelto que mediante la acción de inconstitucionalidad es posible impugnar normas de las Constituciones Locales, como se desprende de la jurisprudencia P./J. 16/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 447.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la demanda.** En primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[49] el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquel en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Ahora bien, en la demanda se combate el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Esa norma fue publicada en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa el jueves tres de septiembre de dos mil nueve. De esta manera, el plazo de treinta días para ejercer esta vía inició el viernes cuatro de septiembre y concluyó el sábado tres de octubre de dos mil nueve, de conformidad con el artículo citado.

No obstante, el artículo 60 de la ley de la materia establece que si el último día del plazo es inhábil, entonces la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente. En la especie, el último día del plazo fue inhábil, en términos de lo establecido en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[50] aplicable según lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,[51] en atención a que el tres de octubre de dos mil nueve fue sábado.

Por tanto, la demanda podía ser presentada, inclusive, el lunes cinco de octubre de dos mil nueve. Toda vez que el escrito de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisamente ese día, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja 85 de autos, es evidente que se presentó en tiempo.

---

[49] "**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."

[50] "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

[51] "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Según se desprende del artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[52] puede ejercer la acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, cuando se trate de impugnar alguna norma emitida por el propio órgano.

A este respecto, se advierte que suscriben la demanda Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez, Felipe Abel Rodríguez Leal, José Everardo Nava Gómez, Tito Rodríguez Ramírez, Bernardina Lara Argüelles, Manuel Lozano Nieto, Jesús Ramírez Stabros, Óscar Bautista Villegas, José Luis Martínez Meléndez, J. Jesús Soni Bulos, José Luis Montaño Chávez y Óscar Carlos Vera Fabregat, quienes son diputados integrantes de la LIX Legislatura del Estado de San Luis Potosí. Esto se corrobora a partir del análisis de la copia certificada del "Acta de la junta preparatoria y sesión solemne de instalación de la Quincuagésima Novena Legislatura, celebrada por la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en funciones de Comisión instaladora, el catorce de septiembre de dos mil nueve" que los demandantes adjuntaron a su escrito inicial.[53] El mencionado documento tiene valor probatorio pleno, en atención a lo dispuesto en los artículos 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional[54] y 129[55]

---

[52] "**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:
"…
"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

[53] Fojas 89 a 92 de autos.

[54] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[55] "**Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

y 202[56] del Código Federal de Procedimientos Civiles, habida cuenta que las copias certificadas fueron expedidas por las diputadas Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez e Yvett Salazar Torres, en su carácter de primera y segunda prosecretarias, respectivamente, de la directiva del Congreso de San Luis Potosí.

Por otro lado, destaca que el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí establece:

"Artículo 42. El Congreso del Estado se integra con quince diputados electos por mayoría relativa y hasta doce diputados electos según el principio de representación proporcional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."

En términos de lo dispuesto en el precepto recién citado, el Congreso se puede integrar con hasta veintisiete diputados, una vez sumados los de mayoría relativa y el número máximo de diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional. De esta forma, si veintisiete diputados equivalen al cien por ciento de los integrantes del órgano legislativo,[57] resulta que el treinta y tres por ciento a que se refiere el inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional es igual a nueve diputados.[58] Por tanto, si la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por doce integrantes del órgano legislativo, resulta que la acción se ejerció por el cuarenta y cuatro punto cuatro por ciento de los miembros del Congreso, número que excede el porcentaje exigido por el precepto constitucional mencionado.

De esta forma, los promoventes cuentan con legitimación para hacer valer la presente acción de acción de inconstitucionalidad.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

[56] "**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. ..."

[57] A mayor abundamiento, a partir de un análisis de la información que consta en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, correspondiente al cuatro de septiembre de dos mil nueve (fojas 86 y 87 de autos), donde se publicó la declaratoria de validez de la elección de los diputados que integran la LIX Legislatura del Congreso del Estado, se advierte que, en efecto, ese órgano legislativo se compone por quince diputados electos por mayoría relativa y doce diputados electos por representación proporcional.

[58] El resultado aritmético del cálculo del treinta y tres por ciento arroja la cantidad de ocho punto noventa y uno.

No es obstáculo para la anterior determinación el que la norma que se impugna sea un precepto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso Local pueden promover acción de inconstitucionalidad en contra de una reforma o adición a la Constitución de una entidad federativa, según se desprende de la jurisprudencia P./J. 18/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR."[59]

Finalmente, no escapa a esta Suprema Corte de Justicia que la demanda fue promovida por integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, mientras que la reforma constitucional impugnada se aprobó por la legislatura anterior. Sin embargo, este Alto Tribunal también se ha pronunciado en el sentido de que los integrantes de una nueva legislatura no tienen impedimento para impugnar, dentro

---

[59] El texto de la jurisprudencia invocada dice: "De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por 'órgano legislativo estatal' debe entenderse aquel en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomársele en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se les considere parte integrante del 'órgano legislativo' pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las Normas Locales Supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 469).

del plazo legal, normas emitidas por la anterior legislatura, criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 19/2001, cuyo rubro dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, DENTRO DEL PLAZO LEGAL, LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE UNA NUEVA LEGISLATURA, CUANDO LA QUE EXPIDIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONCLUYÓ SU ENCARGO."[60]

Por estos motivos, los demandantes tienen legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En la especie, las partes no invocaron la actualización de causas de improcedencia y, después de un estudio oficioso, no se advierte que se surta alguna. Por tanto, procede continuar con el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad.

QUINTO.—**Violaciones procesales.** Si bien la parte accionante no formuló agravios en relación con violaciones al proceso legislativo, lo cierto es que el Municipio de San Luis Potosí, al rendir su informe, negó haber aprobado, expedido o promulgado el decreto mediante el cual se reformó el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Esta circunstancia, lejos de constituir una causa de improcedencia –como plantea el Municipio mencionado–, más bien constituiría una violación al proceso legislativo de reforma constitucional, en caso de que no se hubiera dado participación al Ayuntamiento en la aprobación de la reforma al precepto combatido.

De ser cierto lo manifestado por el Municipio, se podría llegar al extremo de invalidar totalmente la norma impugnada. Por tanto, en suplencia de la queja,[61] debe analizarse el planteamiento del Municipio de San Luis Potosí,

---

[60] El cuerpo de la mencionada jurisprudencia es del siguiente tenor: "La interpretación de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, lleva a concluir que la legitimación activa debe entenderse conferida a los integrantes del Congreso Estatal que al momento de ejercitarse en tiempo la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones; sostener lo contrario, llevaría al extremo de que las leyes que se publiquen en el último día, o después de que una legislatura haya concluido sus funciones, no podrían impugnarse, pues quienes integraron ese órgano ya no son diputados y quienes los sustituyen pertenecen a una legislatura diferente, lo que además de ser contrario a la lógica, desconoce el principio de que el órgano de autoridad es siempre el mismo, con independencia de qué personas físicas ejerzan su titularidad." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, página 470).

[61] El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional prevé la suplencia de los conceptos de invalidez en las acciones de inconstitucionalidad, de la

cuando afirma que no participó en el proceso legislativo de reforma al artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

El artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí establece los requisitos para que ese mismo ordenamiento sea adicionado o reformado, de la siguiente forma:

"Artículo 138. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requerirá su aprobación por el voto, cuando menos, de las dos terceras partes del número total de los diputados y el voto posterior de cuando menos las tres cuartas partes de los Ayuntamientos.

"El Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

A partir de lo dispuesto en este precepto, se desprende que, para reformar la Constitución Local, es necesario que la modificación se apruebe por las dos terceras partes del número total de diputados y se vote favorablemente por, cuando menos, las tres cuartas partes de los Ayuntamientos. Si bien la norma constitucional no lo establece de manera expresa, como tampoco la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, lo cierto es que, para considerar que se surte el último de los requisitos, es necesario que la reforma constitucional se haga del conocimiento de la totalidad de los Ayuntamientos de la entidad federativa, para que éstos se puedan pronunciar al respecto.

En el caso, contrariamente a lo señalado por el Municipio de San Luis Potosí, a partir del tomo de pruebas que exhibió el Poder Legislativo del Estado, se concluye que el Municipio en mención sí fue debidamente notificado de la reforma constitucional. Es decir, en la foja 28 del tomo de pruebas, se puede observar una copia certificada de un oficio fechado el veintiuno de mayo de dos mil nueve, dirigido al presidente del Ayuntamiento de San Luis Potosí, y signado por los diputados Vicente Toledo Álvarez –en su calidad de primer

---

siguiente forma: "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. …"

secretario– y María Guadalupe Castro Almanza como segunda secretaria. La parte que interesa de ese documento es del siguiente tenor:

"Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 138 de la Constitución Política Local, enviamos expediente con minuta proyecto de decreto, por la que se reforma el párrafo primero y adiciona párrafo segundo de y al artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, aprobada por esta honorable soberanía en sesión ordinaria del día de la fecha."

Al pie del mencionado oficio, se observa un sello con la leyenda: "H. Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí. Recibido. Oficialía de Partes" y la fecha del veintinueve de mayo de dos mil nueve. Asimismo, se aprecian el nombre y la firma de Julia Sauceda Luna, con cargo de auxiliar, como la persona que recibió el oficio por parte del Ayuntamiento de San Luis Potosí, quien se identificó un gafete expedido por el Ayuntamiento, de acuerdo con lo asentado en el acuse de recibo.

Este documento constituye prueba plena en términos de lo ordenado por los artículos 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional[62] y 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[63] y con él se acredita que el Municipio de San Luis Potosí tuvo cono-

---

[62] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[63] "**Artículo 129.** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.
"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."
"**Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.
"Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación."
También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.
En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.

cimiento de la reforma al artículo 16 de la Constitución Local. Por tanto, aun cuando no emitió voto aprobando o reprobando la modificación constitucional, lo cierto es que sí fue debidamente notificado.

Ahora bien, debe recordarse que el artículo 138 de la Constitución de San Luis Potosí establece que la adición o reforma a ese mismo Texto Constitucional debe ser aprobado por las tres cuartas partes de los Ayuntamientos, por lo menos. De acuerdo con lo manifestado por los propios Municipios en sus informes, así como según las pruebas exhibidas por el Congreso del Estado, la reforma se aprobó por los Municipios de Ahualulco, Alaquines, Aquismón, Armadillo de los Infante, Axtla de Terrazas, Cárdenas, Catorce, Cedral, Cerritos, Cerro de San Pedro, Charcas, Ciudad Valles, Coxcatlán, Ébano, El Naranjo, Huehuetlán, Lagunillas, Matehuala, Matlapa, Moctezuma, Rayón, Rioverde, Salinas de Hidalgo, San Antonio, San Ciro de Acosta, San Nicolás Tolentino, San Vicente Tancuayalab, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tanlajás, Tanquián de Escobedo, Tierranueva, Villa de Ramos, Villa de Reyes, Villa Hidalgo, Villa Juárez, Xilitla, Zaragoza, es decir, cuarenta y cuatro Ayuntamientos en total[64] (los Municipios de Ciudad Fernández y San Martín Chalchicuautla se pronunciaron en contra de la reforma constitucional). Luego, si San Luis Potosí tiene cincuenta y ocho Municipios,[65] resulta que la modificación constitucional fue aprobada por el setenta y cinco punto ochenta y seis por ciento de los Ayuntamientos, motivo por el cual se puede considerar que fue sancionada favorablemente por las tres cuartas partes de éstos.

---

[64] Fojas 126 a 453 del tomo de pruebas.

[65] De acuerdo con el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, que dice: "Artículo 6o. El territorio del Estado de San Luis Potosí está dividido en cincuenta y ocho Municipios, siendo éstos los siguientes: 1. Ahualulco 2. Alaquines 3. Aquismón 4. Armadillo de los Infante 5. Axtla de Terrazas 6. Cárdenas 7. Catorce 8. Cedral 9. Cerritos 10. Cerro de San Pedro 11. Coxcatlán 12. Ciudad del Maíz 13. Ciudad Valles 14. Ciudad Fernández 15. Charcas 16. Ebano 17. El Naranjo 18. Guadalcázar 19. Huehuetlán 20. Lagunillas 21. Matehuala 22. Matlapa 23. Mexquitic de Carmona 24. Moctezuma 25. Rayón 26. Rioverde 27. Salinas 28. San Antonio 29. San Luis Potosí 30. San Martín Chalchicuautla 31. San Ciro de Acosta 32. San Nicolás Tolentino 33. San Vicente Tancuayalab 34. Santa Catarina 35. Santa María del Río 36. Santo Domingo 37. Soledad de Graciano Sánchez 38. Tamasopo 39. Tamazunchale 40. Tampacán 41. Tampamolón Corona 42. Tamuín 43. Tancanhuitz 44. Tanlajás 45. Tanquián de Escobedo 46. Tierra Nueva 47. Vanegas 48. Venado 49. Villa de Arista 50. Villa de Arriaga 51. Villa de Guadalupe 52. Villa de la Paz 53. Villa de Ramos 54. Villa de Reyes 55. Villa Hidalgo 56. Villa Juárez 57. Xilitla 58. Zaragoza. Los Municipios antes citados, contarán para su administración y jurisdicción, con la extensión territorial y límites que actualmente tienen definidos, y tendrán su cabecera municipal en la población de su nombre."

Entonces, aun si el Municipio de San Luis Potosí fue omiso en emitir pronunciamiento en favor o en contra de la reforma constitucional, ello no es obstáculo para considerar que el proceso de reforma se condujo de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Local, habida cuenta que el Ayuntamiento en mención fue debidamente notificado y, a pesar de no haberse pronunciado sobre la reforma sometida a su consideración, lo cierto es que se reunió el total de votos aprobatorios necesarios para reformar la Constitución de San Luis Potosí. Adicionalmente, es de mencionar que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí ordenan que la declaratoria de aprobación de la reforma constitucional que debe hacer el Congreso se pueda emitir hasta que se hayan computado los votos de todos los Ayuntamientos. Por tanto, se entiende que ésta puede realizarse una vez que se reciban las aprobaciones de la mayoría calificada que señala el artículo 138 de la Norma Suprema Estatal. Una interpretación en el sentido contrario únicamente entorpecería el proceso legislativo de reforma constitucional, puesto que no hay un mecanismo legal para obligar a los Ayuntamientos a que emitan su voto en un plazo perentorio o para considerar que, vencido cierto plazo, el voto se emite en determinado sentido, a diferencia de lo que sucede con otras legislaciones estatales.

Por estos motivos, no puede considerarse que se hubiera violado el procedimiento de reforma constitucional, pues contrariamente a lo sostenido por el Ayuntamiento de San Luis Potosí, éste sí fue partícipe de la modificación al artículo que ahora se impugna, ya que la reforma constitucional le fue debidamente notificada.

SEXTO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes consideran que el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí es inconstitucional, por los motivos que a continuación se sintetizan:[66]

La reforma impugnada genera diversas consecuencias, como identificar a la vida como fundamento de todos los derechos que corresponden a las personas físicas, la ampliación de la protección de la vida para incluir todo momento del proceso de gestación a partir de la concepción. Además, hay una inconsistencia en el texto que se aprobó y lo dicho en la exposición de motivos, ya que en el primero se habla de persona desde el momento de la "concepción", pero más bien debe entenderse que el Constituyente Local se refirió a que hay persona desde el momento de la "fecundación", a partir de lo que se desprende de la exposición de motivos.

[66] Para consultar la demanda en toda su extensión, *cfr*. las fojas 1 a 85 de autos.

Por otro lado, el precepto combatido establece los casos en que no se puede sancionar penalmente la interrupción del embarazo (culpa, violación, inseminación indebida, peligro de muerte de la mujer); modifica el concepto de persona, para efectos jurídicos (se amplía a los no nacidos); eleva creencias particulares a nivel de norma general; constituye una regresión de los derechos fundamentales de las mujeres (pues ya no podrán tener acceso a métodos de planificación familiar, como el DIU y la anticoncepción de emergencia, ni a métodos de reproducción asistida, como la fertilización *in vitro*); y, contiene un mandato consistente en penalizar la interrupción del embarazo.

1. Redefinición del concepto de "persona", para efectos locales

De acuerdo con el artículo impugnado y su exposición de motivos, desde la fecundación del óvulo se están en presencia de una persona, para todos los efectos legales. Entonces, una persona incluye no sólo a las personas nacidas, sino al cigoto, al blastocisto, al embrión y al feto, a quienes se les otorga personalidad jurídica para efectos de protección constitucional y legal.

Esta disposición difiere de la fórmula empleada por el derecho civil, ya que en la mayoría de las legislaciones la capacidad jurídica se adquiere con el nacimiento. La única excepción es la protección al concebido que se da en ciertos casos acotados, y siempre sujeto a la condición consistente en que nazca, por lo que es una ficción jurídica. En cambio, la reforma impugnada no limita los efectos jurídicos del reconocimiento al concebido, equiparando plenamente al no nacido con el nacido. Es decir, se amplía el universo de casos a los cuales les es aplicable el concepto de "persona", y considera que los no nacidos son titulares de derechos subjetivos.

No obstante, la Suprema Corte podría interpretar el precepto combatido de una forma distinta. Si el texto se estudia sin tomar en cuenta la exposición de motivos (sin la intención expresa del Constituyente), se podría considerar que el producto de la concepción es un bien jurídico tutelado, y no se está en el caso de que se le equipare con una persona. Esta interpretación sería acorde con el artículo 123 de la Constitución Federal, donde se protege al producto de la concepción en función de los derechos laborales de la mujer y, por tanto, se le da el carácter de un bien jurídico tutelado.

El artículo 1o. constitucional establece que los derechos fundamentales deben proteger a todo individuo en la totalidad del territorio nacional, y sólo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede restringir o suspender esos derechos. El goce de los derechos fundamentales sólo

es posible a través de la ostentación de la personalidad jurídica, pues son derechos subjetivos. En esta tesitura, si la Constitución exige uniformidad en el goce de los derechos fundamentales y éste depende de que a los sujetos se les reconozca personalidad, entonces el concepto jurídico de "persona" sólo puede ser establecido por el Constituyente Federal. Si se permitiera a órganos distintos definir ese concepto, la protección constitucional no sería uniforme y universal.

Por ejemplo, si se acepta que los Poderes Constituyentes Locales pueden definir qué se entiende por "persona" para efectos jurídicos, resulta que alguna entidad federativa podría considerar que hay tal desde el momento de la mayoría de edad, y no desde el nacimiento. En este caso, los individuos que están entre el momento de su nacimiento y la mayoría de edad gozarían de un régimen diferenciado de derechos en comparación con otros Estados. En el mismo sentido, una entidad federativa tampoco podría, por ejemplo, restringir el concepto de "persona" para excluir a los inmigrantes extranjeros, porque se haría nugatoria la protección constitucional a que tienen derecho al estar en territorio nacional. De la misma forma, no pueden los Estados ampliar el concepto de "persona", porque abre el espectro de sujetos a los cuales la ley atribuye derechos y obligaciones, lo cual se traduciría en una inequidad ante la ley, porque en otras entidades federativas la protección de derechos fundamentales se le daría a un conjunto de sujetos diferentes.

Además, la ampliación del universo de individuos a quienes se otorga el goce de derechos fundamentales implica siempre que los derechos fundamentales de otros individuos se vean limitados. Así pues, el concepto de "persona" debe ser unitario, para que se satisfaga el principio de igualdad consignado en el artículo 1o. constitucional y se proteja por igual a todos de manera uniforme en el territorio nacional.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia, al fallar la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 resolvió que la legislación del Distrito Federal, que permite la interrupción del embarazo en el primer trimestre sin que ello acarree consecuencias penales, es idónea para salvaguardar los derechos de las mujeres. Si se permite que los Constituyentes Estatales o los legisladores locales definan qué se entiende por persona, las mujeres no tendrían los mismos derechos en todo el país, porque en el Distrito Federal podrían interrumpir un embarazo o usar anticoncepción de emergencia, mientras que en otras entidades federativas esas conductas se consideran delitos. Esto constituye una disparidad entre la protección constitucional entre las mujeres mexicanas de diversos Estados.

En otro orden de ideas, la Constitución Federal, cuando alude al concepto de "persona", jamás hace referencia al cigoto, blastocisto, embrión o feto. En cambio, la mayoría de los pasajes constitucionales hacen referencia a seres humanos que transitan entre el nacimiento y la muerte. A pesar de que el Texto Constitucional sí habla del producto de la concepción, no se puede entender que le atribuya personalidad o titularidad de derechos; porque sólo se hace en el contexto de derechos laborales conferidos a la mujer embarazada. Por ello, debe estimarse que la protección al producto de la concepción consagrada en el Texto Constitucional es un derecho laboral de las mujeres embarazadas. Inclusive, la propia Suprema Corte de Justicia, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, desechó un proyecto de resolución donde se atribuía personalidad jurídica y titularidad de derechos fundamentales al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto.

A continuación se afirma que el artículo 133 constitucional establece que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está en la cúspide jerárquica de toda norma jurídica y que las leyes emitidas por las entidades federativas deben siempre conformarse a la Constitución General, formando un sistema normativo. Aunado a ello, los artículos 128 (que obliga a todo funcionario público a guardar la Constitución), 40 (que establece que la Federación se rige según los principios de la Constitución), 41 (que indica que los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal) y el artículo 2o. (que sostiene que la nación mexicana es única e indivisible) contienen el carácter unitario del sistema constitucional y del orden jurídico mexicanos. Así, no es sostenible la coexistencia de distintos conceptos de "persona" para efectos de la tutela de derechos fundamentales, pues ello rompería la uniformidad de su protección, en contravención al artículo 1o. constitucional y rompería la unidad del orden jurídico nacional que establece una jerarquía normativa donde la norma suprema es la Constitución Federal, que no puede ser contravenida por las constituciones de las entidades federativas.

En suma, al redefinir el concepto de "persona" el Constituyente de San Luis Potosí invadió una competencia que corresponde exclusivamente al Constituyente General, tergiversando el sistema de protección constitucional de derechos fundamentales.

A continuación, los accionantes sostienen que la norma impugnada viola el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, al equiparar a desiguales de facto. Es decir, de acuerdo con ese precepto, se debe

dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Para reforzar este argumento, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."[67]

En el caso, la reforma constitucional combatida equipara a desiguales, es decir, a las personas nacidas y a las ahora "personas" no nacidas. Sin embargo, hay circunstancias de facto que diferencian al cigoto, blastocisto, embrión y feto de un individuo nacido, como la capacidad de sentir dolor (en el caso del cigoto, blastocisto y en las etapas iniciales del feto), o la capacidad de realizar por sí solo funciones vitales básicas (como tener sistemas alimenticio, inmunológico, respiratorio o circulatorio funcionales o tener un sistema central nervioso).

---

[67] El texto de esa tesis dice: "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 qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75).

Conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para tratar igual a desiguales es necesario que la equiparación descanse en una base objetiva, razonable y constitucionalmente válida, lo cual no acontece en el caso. Esto es así, debido a que, a partir de la exposición de motivos de la reforma combatida, se advierte que su finalidad fue: 1) imponer como norma general una creencia dogmática (lo cual está prohibido en atención al principio constitucional de laicidad); y, 2) proteger el valor constitucional de la vida (lo cual sí constituye un fin constitucionalmente válido). La reforma impugnada no atiende a circunstancias objetivas e irrefutables, sino que atienden a una creencia particular, consistente en que, desde el momento de fertilización del óvulo, se está en presencia de un ser humano pleno. Por otro lado, la protección del valor constitucional de la vida apareja una afectación a los derechos reproductivos y a la salud de las mujeres, las cuales quedan impedidas, como consecuencia de la reforma, para ejercer derechos adquiridos, como el derecho a la salud y el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos, así como el derecho a usar métodos de planeación familiar como el dispositivo intrauterino, los anticonceptivos de emergencia o la fertilización *in vitro* como medio de reproducción asistida. En consecuencia, el perjuicio que se causa a las mujeres sobrepasa el beneficio que se puede obtener al tratar de resguardar el valor de la vida.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, sostuvo que la penalización de la interrupción del embarazo no sirve para proteger el bien jurídico que pretende proteger y funge como un mecanismo de discriminación de las mujeres. Por mayoría de razón, se debe reconocer que la redefinición del concepto de "persona", con el fin de incluir al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto tampoco son medidos efectivos para proteger el proceso de gestación. Lo que es más, mediante esta reforma se criminalizan dos de los métodos anticonceptivos más relevantes –el dispositivo intrauterino y la anticoncepción de emergencia–, circunstancia que además afecta derechos fundamentales de las mujeres y reafirman la discriminación de la que son víctimas.

Por estos motivos, la reforma reclamada es violatoria del principio de igualdad, pues restringe garantías de las mujeres e impone un trato igual a desiguales, cuando su finalidad no es constitucionalmente válida o, de ser válida, no está justificada racionalmente, al ser desproporcionada, al lesionar derechos fundamentales de las mujeres.

Además, en términos de la jurisprudencia de la Suprema Corte, en este caso se debe hacer un análisis con mayor intensidad de la constitucionalidad

de la norma impugnada.[68] Entonces, para que el Constituyente de San Luis Potosí pudiera equiparar a un blastocisto con otras personas debió contar con bases científicas suficientes para sostener la motivación de la reforma constitucional local. Dado que éstas no existen, la mencionada motivación se basa exclusivamente en afirmaciones de carácter dogmático, que violan el principio de igualdad en relación con el de laicidad del Estado, previsto en los artículos 2o., 3o., 16, 24 y 130 de la Constitución Federal. Este análisis se debe hacer tomando en cuenta que el legislador tiene la obligación de fundar y motivar los actos legislativos.[69] Sin embargo, la fundamentación y motivación del decreto que contiene la reforma constitucional combatida se limitan a afirmar una convicción carente de bases científicas, sin explicar de forma clara la necesidad de equiparar al embrión con una persona viva y viable. Más aún, en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007 se resolvió que el derecho a la vida no tiene preeminencia sobre otros derechos fundamentales, por lo que sostener esa noción es un dogma.

2. Imposición dogmática de una creencia particular como norma general, violación del principio de Estado laico del derecho a la libertad de creencias y al carácter multicultural del Estado

La creencia consiste en considerar que desde el momento de la fecundación hay un ser humano pleno, con derechos iguales a los de los nacidos. A pesar de que en el decreto de reforma y en los trabajos legislativos se pretendió sostener esta creencia en fundamentos científicos, lo cierto es que no hay datos verificables y fidedignos al respecto. En este sentido, en los trabajos legislativos se ofrecieron argumentos que supuestamente son científicos, filosóficos, jurídicos, de salud pública y geopolíticos. No obstante, esos razonamientos no son válidos.

En cuanto al argumento científico, se dijo que el código genético del óvulo fecundado es distinto al de los progenitores, por lo que desde la fecun-

[68] De acuerdo con la tesis aislada 2a. LXXXV/2008 de la Segunda Sala, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439).

[69] Esto es así, con base en la tesis aislada 2a. XXVII/2009 de la Segunda Sala, cuyo rubro dice: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470).

dación hay una nueva persona. Sin embargo, no se toma en cuenta que no hay consenso científico acerca del comienzo de la vida. Tampoco se explica por qué se estima que la existencia de un código genético nuevo equivale a la existencia de una persona. Además, no se responden ciertas preguntas que derivan de equiparar la existencia de un código genético nuevo con una persona: las personas que sufren de quimerismo (cuando en un mismo organismo hay 2 códigos genéticos distintos), ¿Deben considerarse como 2 personas para efectos jurídicos? ¿Por qué 2 personas con el mismo código genético, como los gemelos idénticos o monocigóticos, no son consideradas como una misma persona para efectos jurídicos? ¿Por qué la persona cesa con la muerte, a pesar de que su código genético no se descompone al instante mismo de la muerte? Además, sólo se cita una sola obra sobre el tema, sin mencionar la extensa literatura y fuentes que se podrían haber consultado sobre el tema de la gestación.

Como argumento filosófico, se afirmó que el proceso de gestación es continuo –pues no hay diferencias importantes entre la décima segunda y la décima tercera semanas de gestación–, por lo que desde el inicio de éste se está en presencia de una persona. Empero, no hay una necesidad filosófica que obligue a adoptar la posición que impone el Constituyente Permanente. Como argumento jurídico, se sostiene que, de acuerdo con la legislación secundaria vigente antes de la reforma constitucional, la personalidad comienza desde la concepción. Sin embargo, esto no es cierto, pues ni el orden jurídico mexicano ni el potosino (previo a la reforma) reconocen personalidad al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión o al feto. Por otro lado, se objeta el argumento de salud pública, conforme al cual el Constituyente Local consideró que no está demostrado que la despenalización del aborto disminuya su incidencia, además de que se trata de un procedimiento peligroso, al ser una intervención quirúrgica invasiva de alto riesgo; al afirmar que el aborto legal, en condiciones seguras, no es una amenaza a la salud de las mujeres. Finalmente, se desestima el razonamiento geopolítico (donde se argumenta que la legalización del aborto no es más que una política de control demográfico, promovida por los Estados Unidos para salvaguardar su seguridad nacional e intereses), al sostener que no hay un complot internacional orquestado por Estados Unidos para abatir la tasa de crecimiento poblacional en México.

Además, el Constituyente pretendió plasmar en la reforma la idiosincrasia del pueblo potosino, pero presumió cuál era esa idiosincrasia, porque no se puede conocer cuál es ésta realmente.

Por otro lado, en la reforma combatida subyace una concepción iusnaturalista, mediante la cual se afirma una creencia no verificable. En este sentido, el artículo combatido consagra creencias, no hechos. Aunado a ello, se concibe al derecho a la vida como previo e independiente del orden jurídico positivo, pues el Constituyente Local afirma que este derecho es fundamento de todos los derechos humanos, por tanto, se debe concebir como jerárquicamente superior a los demás derechos, pues de él derivan. Así pues, se caracteriza el derecho a la vida como un derecho absoluto, que no es derrotable por ningún otro y que no admite ponderación con otras normas constitucionales.

A mayor abundamiento, es notorio que las creencias que se plasmaron en la Constitución Local son las mismas que sostienen corrientes religiosas, principalmente la iglesia católica, en relación con el inicio de la vida.

Se considera, en esta tesitura, que sostener que hay ser humano desde el momento de la fecundación es una afirmación dogmática, que no admite refutación. No obstante, se descalifican diversas opiniones que no coinciden con la sostenida en la reforma combatida, sin que en realidad haya un consenso sobre el momento en que inicia la vida o sin que se ofrezcan argumentos verificables para sostener las afirmaciones de la exposición de motivos. En pocas palabras, se imponen creencias y valores específicos, lo cual no es admisible en nuestro sistema constitucional. La formación de conciencias, la educación que pretende dar el Estado a los ciudadanos mediante el artículo constitucional reformado a partir de concepciones religiosas, no es ni puede ser una función legítima del Estado, máxime cuando los valores y verdades que se pretende imponer no tienen fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e incluso la contravienen.

Así pues, el artículo combatido viola el principio de laicidad contemplado en los artículos 3o., 24 y 130 de la Constitución Federal. A partir de una lectura conjunta de estos preceptos se desprenden los rasgos básicos de este principio, que tiene como finalidad expulsar de la vida constitucional democrática la posibilidad de imponer dogmas surgidos de cualquier ideología.

Es decir, el artículo 24 prevé la libertad de toda persona de profesar libremente sus creencias y prohíbe al Estado imponer o proscribirlas. Por su parte, el artículo 130 reconoce constitucionalmente la separación del Estado y las iglesias (particularmente la iglesia católica). La teleología de este precepto consiste en excluir a los ministros de culto de la conformación del gobierno y evitar la injerencia de dogmas y creencias no fundamentadas en las políticas públicas y en las leyes. Finalmente, el artículo 3o. establece el derecho a la

educación, y señala que la que imparte el Estado debe ser laica y ajena a cualquier doctrina religiosa, aludiendo a la libertad de creencias.

De esta forma, el principio de laicidad se refleja en el ámbito de las creencias, de las instituciones y de la educación, y constituye el presupuesto para otros aspectos de nuestro sistema constitucional, como lo son la pluralidad y el multiculturalismo consagrados en el artículo 2o. constitucional, para cuya existencia el Estado laico es indispensable. El principio de laicidad del Estado consiste en sostener la imposibilidad de usar al Estado y al derecho para imponer creencias en forma dogmática.

A pesar de que prácticamente no hay interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre el concepto de "Estado laico", los artículos 3o., 24 y 130 constitucionales se deben interpretar en el sentido de que el Constituyente Originario tuvo la intención de impedir que las ideas dogmáticas pudieran incidir en la vida del Estado mexicano, pues la educación y la vida pública deben estar basadas en la ciencia y el debate democrático.

En esta línea, la reforma impugnada constituye la imposición dogmática de una creencia particular como norma general, pues la Constitución Local establece que hay un ser humano a partir de la fecundación de un óvulo, lo cual es un dogma sin sustento científico. En la medida en que la creencia se afirma como verdad, sin ofrecer sustento racional para respaldarlo, se traduce en una violación al principio de laicidad del Estado.

Particularmente destaca la afirmación del Constituyente Permanente de San Luis Potosí al manifestar que el derecho a la vida tiene preeminencia sobre otros derechos, lo cual contraviene lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007.

3. Restricción inconstitucional de los derechos de las mujeres a la salud y la vida (artículo 4o.), a la integridad corporal e intimidad (artículo 16), a decidir (artículo 4o.), a la no discriminación (artículo 1o.) y al principio de progresividad de los derechos sociales (artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el 133 constitucional)

La reforma tiene 2 finalidades: 1) limitar la normatividad penal secundaria, para garantizar que no se despenalice la interrupción del embarazo; y, 2) fijar la regulación secundaria que permite la interrupción legal del embarazo bajo ciertas circunstancias.

A partir de la lectura de la exposición de motivos, se advierte que la reforma combatida es una respuesta a la despenalización de la interrupción del embarazo durante el primer trimestre de gestación, que se aprobó en 2007 en el Distrito Federal. De esta forma, se debe entender que el objetivo del Constituyente Local fue el de otorgar personalidad jurídica al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto para eliminar la posibilidad de que el legislador ordinario despenalizara la interrupción voluntaria del embarazo. No obstante, a la luz de lo resuelto por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, eso no es posible, pues de acuerdo con lo ahí resuelto, el legislador ordinario nunca está obligado a penalizar una conducta específica (a menos que así lo ordene el Texto Constitucional Federal). Por tanto, si el legislador ordinario estimara que la conducta tipificada como aborto ha dejado de tener un reproche social, podría legalmente despenalizar la interrupción consentida del embarazo.

Ahora bien, la reforma impugnada establece cuáles son los casos en que no es punible el aborto: cuando éste sea consecuencia de una acción culposa de la mujer, cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida o cuando de no provocarse el aborto, la mujer corra peligro de muerte. En este sentido, debe entenderse que, dada la redacción del precepto, no se estableció un mandato explícito de penalizar la interrupción del embarazo. En cambio, sí representa una restricción al uso de métodos anticonceptivos que operan después de la fecundación del óvulo y a la fecundación *in vitro*. Así pues, la norma combatida equivale a una regresión en los derechos reproductivos de las mujeres.

El artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí modifica el concepto jurídico de "persona", y se le da tal carácter al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto, quienes, en virtud de la reforma constitucional, tienen personalidad jurídica y son sujetos de derecho. Este reconocimiento de personalidad y, por tanto, de derechos fundamentales, tiene consecuencias importantes. Entre otras, se tendría que reconocer jurídicamente al concebido y no nacido la capacidad para heredar, así como para, a su vez, heredar si es que muere antes del parto. Es decir, la capacidad para heredar ya no estaría sujeta a la condición de que el producto de la concepción nazca vivo y viable. Además, si sobreviene un aborto espontáneo o el óvulo fecundado no llegara a implantarse, sería necesaria la expedición de un acta de defunción y, si se expulsa el óvulo fecundado, al ser una persona, el aborto se traduciría en un tipo específico de homicidio, pues se estaría privando de la vida a otro. Asimismo, el óvulo fecundado tendría derecho a ser registrado en el Registro Civil aun antes del parto y a tener un pasaporte para poder salir

del país, debería contabilizarse en los censos de población y reconocérsele doble nacionalidad si fue concebido en territorio nacional pero hubiera nacido en el extranjero, entre otras consecuencias.

Si la Constitución Local reconoce personalidad jurídica al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto, se les hace titulares de derechos fundamentales. Ello transforma el régimen jurídico, ya que las leyes secundarias deben ser interpretadas a la luz de la redefinición del concepto de persona.

Ahora bien, hay dos métodos anticonceptivos que funcionan después de la fecundación del óvulo, a saber, la anticoncepción de emergencia y el dispositivo intrauterino. La norma oficial mexicana NOM-046-SSA2-2005 establece que las mujeres víctimas de violación tienen un derecho incondicionado a recibir anticoncepción de emergencia dentro de las 120 horas después de ocurrida una violación. La anticoncepción de emergencia opera después de la fecundación pero antes de la implantación del embrión en el endometrio. El tipo penal de aborto tipificado en el Código Penal de San Luis Potosí sanciona esa conducta al considerar que es la muerte provocada del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, por lo que se debe entender que se sanciona la muerte del producto a partir de su implantación en el útero, no así en el periodo que transcurre entre la fecundación y la implantación. En este sentido, si ahora hay persona desde el momento de la fecundación, como lo dispone la reforma constitucional impugnada, resulta que las mujeres que utilicen el método de anticoncepción de emergencia cometerían un homicidio.

En consecuencia, las mujeres perdieron el derecho a usar anticoncepción de emergencia, lo que implica una regresión en sus derechos fundamentales reproductivos y a la salud, a la autodeterminación y a la intimidad; y se impide el acceso a medicamentos básicos a los que tienen derechos los ciudadanos conforme al Consejo de Salubridad General.

Lo mismo acontece con el dispositivo intrauterino, que opera tanto antes como después de la fecundación del óvulo, porque estimula la producción de sustancias espermicidas e impide la implantación de la mórula en el endometrio. Si el óvulo fecundado adquiere el estatus jurídico de persona, entonces la función inhibidora de la implantación del embrión que tiene el dispositivo será equiparable a un homicidio. La restricción en el uso del dispositivo no sólo significa un retroceso para la salud reproductiva de las mujeres potosinas, sino que tendrá como consecuencia el número de embarazos no deseados y de abortos clandestinos en el Estado de San Luis Potosí.

De la misma forma, la fertilización *in vitro* se afecta por equiparación de un óvulo fecundado y una persona. Cuando se emplea este método de reproducción asistida, se fertilizan varios óvulos, pero no todos se implantan en el útero. Los óvulos fecundados supernumerarios son conservados para intentar su implante posteriormente, si los primeros no son exitosos. Si se considera, como lo hace la reforma impugnada, que hay persona jurídica desde el momento de la fecundación, entonces no serían legales los tratamientos de reproducción asistida, y su uso se vería inhibido. Inclusive, existe un precedente internacional en este sentido, pues la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica consideró que, dado que el producto de la concepción tiene personalidad desde la fertilización, la fecundación *in vitro* violaba el derecho a la vida de los óvulos fecundados y declaró inconstitucional el Decreto 24029-S, que regulaba la prestación del servicio de fecundación *in vitro* en ese país.

Así pues, la reforma constitucional impide a las mujeres de San Luis Potosí el uso de dispositivos intrauterinos, recurrir a la anticoncepción de emergencia y a la fertilización *in vitro* como método de reproducción asistida. Estas restricciones violan directamente varios derechos fundamentales de las mujeres.

En primer lugar, se viola el derecho a la protección de la salud y a la vida, consignado en el artículo 4o. constitucional. El primero, porque se limita la autonomía sexual de las mujeres, así como su dignidad y autoestima, en perjuicio de su salud; se generan incentivos para que busquen abortos clandestinos, poniendo en peligro su vida o salud; y se afecta emocional o fisiológicamente a las mujeres que tienen problemas para embarazarse y se les impide, mediante la reforma combatida, recurrir a métodos de fertilización *in vitro*.

También se viola el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, porque se restringen opciones (que eran derechos adquiridos) para el ejercicio del derecho a decidir el número de hijos, como ciertos métodos de anticoncepción y la anticoncepción de emergencia, así como la reproducción asistida.

Asimismo, la norma controvertida adelanta el momento en que se adquiere el estatus de "persona" para efectos jurídicos, lo cual tiene como consecuencia acortar el periodo en el cual una mujer puede decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos. En el mismo sentido, al eliminarse la posibilidad de recurrir a la anticoncepción de emergencia y a los dispositivos intrauterinos, se priva a las mujeres de la posibilidad de no resultar embarazadas, eliminando también una forma de controlar el número y espaciamiento de los hijos.

Antes de la reforma constitucional, el derecho a decidir (sic) podía ejercerse tiempo después de la fecundación del óvulo, pero después de ella, el periodo de decisión se reduce al tiempo previo a la fecundación del óvulo, que es un momento incluso anterior al embarazo.

El precepto constitucional combatido también viola el derecho a la intimidad y a la autodeterminación del cuerpo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este precepto establece que nadie puede ser molestado en su persona sino por mandamiento escrito debidamente fundado y motivado. Se entiende que este artículo constitucional genera un derecho a la intimidad y a determinar qué hacer con el cuerpo propio.

La eliminación de la posibilidad de utilizar métodos de anticoncepción –como la anticoncepción de emergencia y el dispositivo intrauterino– obliga a la mujer a dedicar su cuerpo a que se lleve a término el proceso de gestación, lo cual afecta su autodeterminación corporal –pues su cuerpo queda sujeto a realizar funciones que ella no elige– y su intimidad –dado que otras personas son las que deciden respecto de su cuerpo. En la misma línea, si se prohíbe el uso de métodos de reproducción asistida, se priva a las mujeres de una alternativa para usar su cuerpo para llevar a cabo su reproducción.

Ahora bien, en la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 173/2008, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó unos criterios que deben seguirse para que el legislador pueda restringir derechos fundamentales. Primero, la restricción debe ser admisible en la Constitución Federal, es decir, el legislador sólo puede acotar o suspender el ejercicio de las garantías individuales en los casos y en las condiciones que la misma Constitución establece. En segundo lugar, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, en otras palabras, debe ser la medida idónea. Finalmente, la medida debe ser proporcional, entendiendo como tal a la que respeta 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 caso, las restricciones impuestas por la norma impugnada no son razonables, y no cumple con los requisitos mencionados anteriormente, por lo siguiente:

1. A partir de una lectura de la Constitución, sólo la suspensión de garantías o la ponderación con otro derecho fundamental autoriza a que se

restrinja un derecho constitucional, salvo disposición en contrario. En la especie, el óvulo fecundado, el blastocisto, el feto o el embrión no son personas según la Constitución Federal, por tanto, no se admite ponderación de derechos. Tampoco hay disposición alguna que restrinja derechos en favor del humano en gestación, o suspensión de garantías. Por tanto, no se surte el primer requisito para poder restringir los derechos de las mujeres, ya que esa disminución no es admisible en la Constitución.

2. Aunado a ello, la restricción a derechos de las mujeres no es necesaria para alcanzar los fines buscados. Se asume que el propósito del Constituyente de San Luis Potosí fue el de proscribir los abortos y la eliminación de blastocistos mediante la anticoncepción de emergencia, pero esa finalidad no se cumple restringiendo el derecho a decidir de las mujeres, pues no es un medio necesario para la obtención de un fin.

Se afirma esto pues la propia Suprema Corte de Justicia, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, sostuvo que la penalización del aborto no resulta una medida eficaz para impedir las interrupciones del embarazo, al sostener que la sanción penal del aborto no sirve para asegurar el correcto desenvolvimiento de la gestación, pues tiene el efecto de discriminar hacia las mujeres. Es decir, la amenaza penal no es la única solución para erradicar prácticas clandestinas de terminación voluntaria del embarazo. En este sentido, a decir de los promoventes, si la penalización no es una medida eficaz, por mayoría de razón no es necesaria.

3. De acuerdo con la misma sentencia citada, la ampliación de los supuestos en que es punible la interrupción del embarazo no resuelve el problema de la interrupción clandestina de embarazos, sino que sólo reafirma la discriminación hacia las mujeres. Entonces, la reforma combatida no sólo violenta la Constitución al restringir innecesariamente los derechos fundamentales a la vida, a la salud, la autodeterminación, la intimidad y a decidir el número y espaciamiento de los hijos, sino que además constituye una medida que violenta directamente el artículo 1o. constitucional, reafirmando la discriminación contra las mujeres.

Por estos motivos, no pueden considerarse admisibles las restricciones a los derechos fundamentales de las mujeres que supone la reforma impugnada.

Finalmente, las restricciones ya mencionadas violan el principio de no regresividad de los derechos sociales, económicos y culturales establecidos en el artículo 26 la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto es

así, debido a que se eliminan derechos previamente ostentados por las mujeres, como el derecho a usar dispositivo intrauterino, el derecho a la anticoncepción de emergencia y el derecho a la reproducción asistida. Por tanto, la reforma controvertida es una medida regresiva y violatoria del carácter progresivo de los derechos fundamentales.

SÉPTIMO.—El proyecto presentado proponía declarar la invalidez de ciertas porciones del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí. Sin embargo, al someterse a votación del Tribunal Pleno el asunto, resulta que los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia se pronunciaron por la validez del precepto, mientras que los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza consideraron que la norma era inválida.

De esta forma, al haber una mayoría de siete votos por la invalidez, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[70] y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.[71] Esto se debe a que, para que sea posible declarar la invalidez de la norma impugnada, es necesario que esta determinación sea apoyada por ocho votos, cuando menos. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 15/2002, cuyo rubro dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO."[72]

---

[70] "**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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

[71] "**Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

[72] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

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 señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo segundo: Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza, se aprobó declarar infundado el argumento referido a violaciones procesales, analizado en el considerando quinto.

Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza votaron a favor de la propuesta de los puntos resolutivos del proyecto consistentes en declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad y la invalidez del párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en las porciones normativas que dicen: "como fundamento de todos los derechos de los seres humanos" y "desde el momento de su inicio en la concepción". Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

Por tanto, dada la votación de siete votos a favor de la propuesta de invalidez del párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política del Estado para el Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en las porciones normativas que dicen: "como fundamento de todos los derechos de los seres humanos"

y "desde el momento de su inicio en la concepción", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación mayoritaria calificada respecto de las mencionadas porciones normativas.

El señor Ministro presidente Silva Meza manifestó que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos respectivos.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Voto particular que presenta el Ministro José Fernando Franco González Salas en relación con la acción de inconstitucionalidad 62/2009, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública del jueves 29 de septiembre de 2011.

Doce integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí[1] promovieron acción de inconstitucionalidad,[2] en la que solicitaron la invalidez del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, reformada mediante Decreto 833, que se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de septiembre de dos mil nueve. El precepto impugnado establece:

"Artículo 16. El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.

"No es punible la muerte dada al producto de la concepción, cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte."

Los promoventes plantearon que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 16, 24, 40, 41, 128, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hicieron valer los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes.

El proyecto de resolución presentado por el suscrito se discutió en la sesión pública del 29 de septiembre de 2011 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

[1] Esos diputados son: Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez, Felipe Abel Rodríguez Leal, José Everardo Nava Gómez, Tito Rodríguez Ramírez, Bernardina Lara Argüelles, Manuel Lozano Nieto, Jesús Ramírez Stabros, Óscar Bautista Villegas, José Luis Martínez Meléndez, J. Jesús Soni Bulos, José Luis Montaño Chávez y Óscar Carlos Vera Fabregat.

[2] El escrito de demanda obra a fojas 1 a 85 de autos.

mediante una metodología que finalmente consistió en posicionamientos generales de las y los señores Ministros, y que desembocó en una votación de siete votos a favor de la invalidez de la norma y cuatro a favor de su validez, por lo que al no haberse alcanzado los ocho votos necesarios para declarar la invalidez o los seis necesarios para considerar válida la porción normativa impugnada, la determinación final fue de desestimación de la acción; con la decisión de que así se hiciera constar en la parte relativa de los considerandos de la resolución, sin mayor abundamiento sobre los distintos conceptos de invalidez hechos valer por la parte accionante, las consideraciones del proyecto en relación con ellos, o a los argumentos que se vertieron por los integrantes del Pleno durante las sesiones públicas de esos días para sustentar sus posicionamientos.

Vale la pena destacar que, previamente a la discusión de este asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 11/2009 (en las sesiones públicas de los días 26 a 28 de septiembre de 2011), cuya temática es muy similar a la de la presente acción. Por tanto, en el curso del debate, se destacaron las diferencias concretas entre uno y otro asuntos, pero también se reiteraron de manera genérica los posicionamientos de los señores Ministros en la acción de inconstitucionalidad 11/2009. En atención a ello, en el presente voto se hará referencia, en lo conducente, a lo discutido en la mencionada acción de inconstitucionalidad, con el fin de tener una visión completa de los temas discutidos en torno al derecho a la vida.

Concretamente, las notas distintivas de este asunto que hice notar en mi intervención del 29 de septiembre de 2011,[3] consisten en que el artículo 16 de San Luis Potosí: 1) determina expresamente el momento en que inicia la vida; 2) reconoce a la vida como fundamento de todos los derechos de los seres humanos; y, 3) establece tasadamente causas para la no punibilidad de la muerte dada al producto de la concepción.

Dado que en la sesión pública del día 28 de septiembre[4] señalé que, de acuerdo con las manifestaciones de varios de los Ministros, de ser necesario, en el engrose ajustaría el proyecto a la luz de algunos de los argumentos expresados en las sesiones públicas por las señoras y señores Ministros y toda vez que la decisión plenaria fue de desestimación de la acción en los términos antes señalados, dejaré como voto particular la parte del estudio de fondo de mi proyecto en el considerando séptimo, así como el considerando octavo y puntos resolutivos, manteniéndolo con la misma estructura y argumentación del estudio de fondo por no haber encontrado razones para una modificación sustancial.[5] En este contexto, no se transcriben los

[3] Como se desprende del segundo párrafo de la página 4 *in fine* de la versión estenográfica de la sesión de esa fecha.
[4] Si bien adquirí este compromiso en relación con la acción de inconstitucionalidad 11/2009, considero que debe hacerse extensivo a la presente acción de inconstitucionalidad 62/2009.
[5] No debe perderse de vista que los integrantes de la mayoría manifestaron que, estando de acuerdo con el sentido del proyecto, se separaban de las consideraciones del mismo; en pocas intervenciones se señalaron los motivos específicos de disidencia, por lo que en el cuerpo de este texto, en la parte correspondiente, a pie de página se hará referencia a algunos de los argumentos esgrimidos por las o los señores Ministros, señalando mi acuerdo o desacuerdo con ellos.

resultandos y considerandos primero al sexto, por haber sido aprobados por el Pleno en sus términos y así haber quedado en el engrose de la resolución.

Por tanto, **este voto particular** se presenta con el mismo formato del considerando séptimo del proyecto original, con pocas modificaciones y con algunas anotaciones a pie de página, para quedar en los siguientes términos:

"CONSIDERANDO SÉPTIMO.—Para efectos del estudio de fondo en la presente resolución, con fundamento en los artículos 41 y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abordarán en este considerando, temáticamente, los conceptos de invalidez planteados en la demanda.[6]

De igual manera, debe decirse que seis de los siete Ministros de la mayoría, aunque no con el mismo enfoque, coincidimos claramente en un punto al discutir la acción de inconstitucionalidad 11/2009: las entidades federativas carecen de competencia para incorporar en su Constitución la norma impugnada. Lo anterior se constata con la revisión del proyecto presentado a discusión y de las intervenciones de los Ministros: Aguilar Morales (ver versiones taquigráficas del 26 de septiembre de 2011, páginas 39 a 55 –en especial, la página 55, segundo párrafo– y la del 28 de septiembre de 2011, páginas 29 a 35 –en especial, la página 34, último párrafo); Ministro Cossío Díaz (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 3 a 9 –en especial, parte final del primer párrafo de la página 9); Valls Hernández (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 9 a la 19 –en especial, último párrafo de la página 18 y su continuación en la 19); Zaldívar Lelo de Larrea (ver versión taquigráfica de la sesión de 28 de septiembre de 2011, páginas 19 a 29 –en especial, páginas 22, segundo párrafo a 24); Silva Meza (ver versión taquigráfica del 28 de septiembre de 2011, páginas 42 a 53 –en especial, página 43, segundo párrafo). La Ministra Sánchez Cordero si bien sostuvo un punto de vista divergente, durante su intervención sí aludió a un problema de competencia (ver versión taquigráfica del 27 de septiembre de 2011, páginas 19 a la 31– en especial, páginas 23, primer párrafo a 24, segundo párrafo).

[6] En la sesión pública del 26 de septiembre acepté suprimir del proyecto el apartado cuyo título y contenido eran, textualmente, los siguientes:

"**Advertencia preliminar sobre los parámetros de control aplicables**

"Previamente al estudio de los motivos de impugnación hechos valer por promovente, es preciso señalar lo siguiente:

"Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado en los siguientes términos:

"'**Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece**.

"'**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**.

"'**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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley**.

"**I. Protección de la vida desde el momento de la concepción**[7]

"Los promoventes sostienen que es inconstitucional este precepto, puesto que identifica a la vida como fundamento de todos los derechos que corresponden a las personas

---

"'**Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes**.

"'**Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**.'

"Del precepto constitucional transcrito es preciso destacar el principio según el cual las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Este Tribunal Pleno entiende que el referido principio constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas (bajo el principio *pro homine* o *pro persona*).

"También debe destacarse el mandato del precepto constitucional invocado, en el sentido de que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), 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 que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"De lo anterior se sigue que, cuando el precepto constitucional mencionado establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

"Así, resulta importante destacar que en las dos primeras consideraciones de la exposición de motivos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del 8 de marzo de 2011), que recayó a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

"'**Primera. Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término «persona» propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entendiendo por tal, a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas**.

"'**La colegisladora** …

"'**Segunda**. …

"'**Asimismo, se modificó para establecer el principio *pro homine* o principio *pro persona*, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo esta-**

físicas y amplía la protección de la vida para incluir todo el proceso de la gestación a partir de la concepción.

---

blecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

"'**Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección**.' (el énfasis no es del original).

"Entonces, este Alto Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos cuya violación alega el promovente en sus conceptos de invalidez, de conformidad con los principios anotados.

"Este Tribunal Pleno, al discutir la acción de inconstitucionalidad 155/2007, estableció, por unanimidad de once votos, que sí es posible en una acción de inconstitucionalidad, acudir a tratados internacionales de derechos humanos no invocados por el promovente, al estudiar la regularidad constitucional de una norma general.

"Aunado a lo anterior, es preciso destacar que, al resolverse la 'Consulta a trámite. Expediente varios 912/2010', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

"**1.** Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que el Estado Mexicano haya sido parte son obligatorias para el Poder Judicial en sus términos.

"**2.** El resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado Mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los Jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1o. constitucional cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: '**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**.'

"**3.** De este modo, los Jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorecedor y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga sobre la posibilidad de que sean los criterios internos aquellos que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1o., lo cual tendrá que valorarse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

"**4.** A la luz de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*.

"**5.** Los mandatos contenidos en el nuevo artículo 1o. constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control de convencionalidad, lo cual claramente será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico.

"**6.** Es en el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o., 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 establecidas en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer

"Además, señalan que hay una inconsistencia entre el Texto Constitucional aprobado y la exposición de motivos, ya que en el primero, se hace referencia a la persona

---

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, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

"**7.** De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos (es decir, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla) si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

"**8.** Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

"De acuerdo con lo anterior, en las acciones de inconstitucionalidad, entre otras garantías constitucionales de carácter jurisdiccional de que conoce este Tribunal Pleno, la Constitución General de la República y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano constituyen un parámetro de validez de las normas generales sujetas a control.

"En ese sentido, este Tribunal Constitucional procederá, a lo largo de la presente resolución, a realizar un estudio oficioso de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables, suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

"Ahora, el texto impugnado del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, es el siguiente:

"'**El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento en su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.**

"'**No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte**.'."

[7] Cuando se discutió la acción de inconstitucionalidad 11/2009, este apartado y su desarrollo fue el que mayor rechazo tuvo por parte de las y los señores Ministros. Sin embargo, con el mayor de los respetos a sus posiciones, estimo que varios, si no todos los que votaron por la invalidez, utilizaron premisas y argumentos, en los aspectos fundamentales, no lejanos a los que contiene el proyecto. Cabe puntualizar que, si bien estas manifestaciones se realizaron con motivo de la ya mencionada acción de inconstitucionalidad 11/2009, también son aplicables a la presente acción, pues en esta parte el contenido es muy similar. Por tanto, aun cuando en esta nota se haga referencia a la legislación de Baja California (materia de la acción de inconstitucionalidad 11/2009), se entiende que las afirmaciones también valen para el presente asunto, y así se señalará en las partes relevantes.

Más allá de diferencias naturales en el enfoque y la metodología que algunos de los señores Ministros expresaron, debe tenerse presente que éste se construyó a partir de los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes de la acción y abarcando solamente los aspectos

desde el momento de la concepción, pero a partir de la exposición de motivos, debe entenderse que el Constituyente Local quiere decir que hay persona desde el momento de la fecundación.

---

planteados, a efecto de no eludir ninguno de ellos y, además, cumplir así con el principio de exhaustividad. La propia dinámica de las discusiones y posicionamientos durante las sesiones públicas de los días 26 al 29 de septiembre de 2011, confirma que si el proyecto se hubiese circunscrito a alguno o algunos de los temas, se corría el riesgo de ser rechazado sin que se hubiesen podido siquiera plantear, mucho menos analizar aspectos de gran trascendencia para la sociedad mexicana, involucrados en la temática de esta acción de inconstitucionalidad. En los hechos, por el derrotero que tomó el debate, muchos de los temas comprendidos en el proyecto no fueron motivo de discusión y decisión.

No obstante, como ya se señaló, en mi opinión sí existen coincidencias con el proyecto en algunos argumentos torales que sustentaron los posicionamientos de la señora y señores Ministros que, en la discusión de ambas acciones de inconstitucionalidad, estuvieron por la invalidez de las normas combatidas, si bien cada Ministro, con todo derecho, los esgrimió desde su personal óptica. Veamos:

El Ministro Cossío Díaz señaló en su intervención relativa a la acción de inconstitucionalidad 11/2009, que se apartaba de las consideraciones del apartado denominado "Protección de la vida desde el momento de la concepción.", –manifestando que estaba de acuerdo con el proyecto de la página 63 a la 93– y construyó su argumentación sobre la base de un problema competencial. Lo que adujo fue, textualmente: "En la parte que no coincido con el proyecto, es en la primera, en lo que se refiere al tratamiento que se hace de la persona, me parece que la idea que se sustenta en cuanto a que el concebido no nacido no es persona, es una idea –insisto– que si bien estrictamente el proyecto no llega a un desconocimiento de los derechos del producto de la concepción, sí retóricamente, sí figurativamente, y en esto sí quiero ser muy claro, porque si no mentiría yo en cuanto a lo que encuentro en el proyecto, sí presenta una condición de disminución tal respecto a este sujeto, a este bien jurídico tutelado, como lo dijimos desde el asunto del Distrito Federal, que en esta parte sí francamente me aparto.

"Creo que hay una forma de construcción en la cual se hace un énfasis muy importante que el *nasciturus* no es persona, de ahí que da un salto, no lo digo en sentido peyorativo, simplemente un salto, un desarrollo para decir que valen más los derechos de las personas de las que no tienen ese carácter y, finalmente, se establece una condición en donde enfrentando estas dos posiciones, claramente tendrían que vencer los derechos de la mujer en el desarrollo."

Pero posteriormente en su argumentación se refirió al *nasciturus* como un bien jurídicamente tutelado nunca como persona o individuo en sentido normativo (ver versión taquigráfica de la sesión del 27 de septiembre de 2011, en sus páginas 8 y 9) y señaló textualmente: "… pero aquí el legislador o el Constituyente –para hablar con propiedad– de Baja California cierra toda posibilidad, evita cualquier ponderación, cancela ese –digámoslo así– diálogo entre un bien jurídicamente tutelado y un derecho que tienen las mujeres, en particular, para elegir el libre espaciamiento de sus hijos y, consecuentemente, con ello –me parece– se genera una exclusión absoluta y en ese sentido se impide cualquier manifestación, cualquier desarrollo, cualquier posibilidad de este mismo derecho." (ver la versión taquigráfica citada en la primera parte de la página 9).

El Ministro Valls, en la sesión del 27 de septiembre de 2011, objetó el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2009, entre otros aspectos porque a su juicio: "… el proyecto del señor Ministro Franco conlleva un alto riesgo, como es generar absolutos respecto de uno u otro derecho, principio o bien reconocidos o protegidos como le sucede al proyecto al terminar diciendo a priori, que los supuestos que podrían acontecer, según lo dice la consulta, se actualiza una colisión con los derechos reproductivos de las mujeres, concluyendo que estos últimos son de un peso mayor frente al valor del no nacido y, por ende, que siempre y en todos los casos, son de mayor protección, con lo que termina el proyecto, por caer en lo que el mismo proyecto le imputa a la

"Los accionantes consideran que es inconstitucional el que se modifique el concepto de persona, para efectos jurídicos, pues se amplía indebidamente a los no nacidos, es

---

norma general impugnada; esto es en afirmaciones absolutas, sin contar con un real y concreto referente normativo secundario.". Afirmación esta última que se rechaza, al igual que las formuladas por el Ministro Cossío en parecido sentido, por inexactas; en parte alguna de los proyectos se afirma que los derechos reproductivos de las mujeres "siempre y en todos los casos, son de mayor protección", ni se formulan afirmaciones absolutas en ese sentido, como de igual manera se rechaza enfáticamente que los proyectos den trato de "especie desconocida" al producto de la gestación, puesto que claramente el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 62/2009 señala que se trata de la especie "*homo sapiens*". Por lo contrario, en diversas partes de este proyecto se subraya que la vida prenatal es un bien constitucionalmente protegido y expresamente se afirma: "… la vida prenatal es un bien jurídico, reconocido incluso por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123." (página 73 del proyecto); también se señala expresamente que: "… dado que, en el presente caso confluyen, por un lado, el bien constitucional de la vida prenatal y, por otro, los derechos fundamentales de las mujeres, este Tribunal Pleno entiende que debe procurarse, de ser posible, un equilibrio razonable de los bienes y derechos constitucionales en tensión, de tal manera que puedan prevalecer en lo posible, armónicamente, sin que necesariamente uno o unos eliminen de manera absoluta al otro u otros." (páginas 99 y 100); y se refuerza esta premisa cuando se dice: "Lo anterior, en el entendido de que, dado que los derechos fundamentales tutelados no son absolutos ni ilimitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres, consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales, destacadamente, la vida prenatal." (fojas 106 y 107 del proyecto). En este contexto, por supuesto que estoy totalmente de acuerdo con las afirmaciones en el sentido que: "… Tanto la Constitución Federal como la interpretación que ha realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen la existencia de una protección gradual a la vida humana en el plano de su gestación fisiológica" (como lo señaló en su posicionamiento el Ministro presidente en la sesión del 28 de septiembre de 2011; ver la página 47, quinto párrafo, de la versión estenográfica de la sesión pública de esa fecha).

Pero el Ministro Valls más adelante también argumentó, para sostener su posición, textualmente lo siguiente: "En mi opinión, la invalidez de la norma general impugnada deriva de que, como ya dijimos, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad multicitada, 146/2007, nuestro sistema constitucional no protege la vida desde la concepción, sin que ello signifique que el no nacido no tenga un valor, pero éste es sólo como un bien jurídicamente protegido, lo que se confirma con la declaratoria interpretativa hecha por el Estado Mexicano respecto del artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto a que la protección de la vida desde la concepción es una decisión que corresponde a los Estados parte, sin que México lo haya hecho así …". Y para finalizar su intervención dijo textualmente lo siguiente: "En este contexto, como manifesté al analizar el Código Penal para el Distrito Federal en cuanto a la tipificación del aborto, de acuerdo con nuestra Constitución y con los diversos tratados en derechos humanos suscritos por nuestro país, es obligación del Estado respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres de decidir; esto es, de respetar su libertad de decidir tener hijos, cuántos y cuando, o de no tenerlos, así como de asegurar el acceso al aborto en condiciones seguras y sujetas a métodos de planificación familiar, garantizar la seguridad y atención de las mujeres embarazadas, incluso, en fecha posterior al parto, así como de adoptar medidas positivas para su garantía. Siguiendo estas premisas señoras Ministras, señores Ministros, el derecho a la vida encuentra sus límites o modulaciones en los demás derechos y libertades como serían los derechos reproductivos, el derecho a morir con dignidad, la legítima defensa, la pena de muerte, etcétera, sin que al Constituyente de un Estado le esté permitido so pretexto de tutelarlo, establecer su protección desde la concepción y conferir personalidad jurídica al no nacido, pues

decir, se redefine el concepto jurídico de 'persona', para también incluir al cigoto, al blastocisto, al embrión y al feto, a quienes se les otorga personalidad jurídica para

---

ello no es compatible con el contenido esencial de los derechos y libertades que reconoce el orden constitucional mexicano, ni se corresponde con el sistema constitucional de nuestro país, por lo que definitivamente en la entidad y en el artículo que nos ocupa se ha excedido su competencia."

El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea durante la sesión pública del 28 de septiembre de 2011, señaló: "En mi opinión, lo que está sucediendo con la reforma constitucional del Estado que estamos analizando no es tanto que amplíe un derecho o incluso no es tanto que establezca una nueva categoría de titulares de derechos humanos como dice el proyecto. En mi opinión, la cuestión es más sutil y por eso más peligrosa. Lo que hace la reforma es disponer del contenido del concepto de "persona", que en mi opinión, y sobre todo a través de la nueva reforma constitucional en materia de derechos humanos que tanto se ha aludido, es un concepto del orden total constitucional o nacional, no es un concepto disponible para los Estados, no les corresponde a los Estados decir que se va a entender por 'persona' y no les corresponde dotar de contenido al titular de los derechos humanos. Lo que se está modificando aquí es la titularidad de los derechos humanos, se está disfrazando de una protección a la vida, en la que todos estamos de acuerdo, y me parece que el Estado tiene no sólo el derecho, sino la obligación de proteger la vida y tiene la obligación de proteger en principio, que el producto de la concepción llegue a feliz término, con la titularidad del derecho, y esto es un cambio cualitativo. Para mí, este solo argumento, deviene en inconstitucional la reforma planteada porque se está disponiendo de un concepto que no es disponible para los Estados, es del orden total, del orden nacional, y que le corresponde solo a la Constitución General de la República y a sus intérpretes dotarle de contenido, no a los Estados Miembros de la Federación. … Pero vamos a suponer sin conceder, que efectivamente nos pudieran decir es que no está disponiendo el Estado del concepto de persona, está estableciendo el concepto de 'persona' que establece la Constitución General, yo creo que esto no es así, si nosotros analizamos las normas de derechos humanos de la comunidad internacional, como han jugado los derechos humanos tradicionalmente, hay una diferencia esencial desde el punto de vista jurídico, entre el titular de derechos humanos como persona viva y viable, y el *nasciturus*. No se pueden equiparar desde el punto de vista de titular de los derechos humanos, sin perjuicio de la protección que se deba dar al *nasciturus*, son dos cosas diferentes, incluso la última reforma en materia de derechos humanos al artículo 29 que también se ha venido aludiendo porque excluye como derecho que no puede suspenderse el de la vida, claramente las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados establecen que esto no debe entenderse que se modifique y que entonces el titular de los derechos es a partir de la concepción …" (versión taquigráfica de la sesión pública del 28 de septiembre de 2011, páginas 22 y 23).

El Ministro Aguilar Morales durante la sesión pública del 26 de septiembre de 2011, expresó lo siguiente textualmente: "Si como se dice en el proyecto, la Constitución General de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede una Constitución de un Estado de la Federación hacerlo, porque ello es parte el concepto fundamental esencial en la definición del derecho humano, que no puede definirse en una norma de esa naturaleza. … Establecida la falta de competencia el Constituyente Local para expedir la norma combatida, ya sea porque no puede establecer derechos fundamentales o porque no puede ampliar el espectro de sujetos protegidos por la Constitución Federal, resultaría innecesario el estudio de los demás temas, sin que el principio de exhaustividad justifique un estudio que en este caso considero innecesario. … En consecuencia, ya que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California contiene la definición conceptual de un derecho fundamental humano, como es

efectos de protección constitucional y legal. Esto es así, debido a que sólo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede restringir o suspender los

---

el de la vida, el momento de su inicio, los sujetos protegidos y su consecuente protección, es claro que resulta inválido en tanto que el legislador estatal no puede legislar sobre ello, ni en consecuencia la Constitución de un Estado puede contener dicha norma." (versión taquigráfica de la sesión pública al inicio señalada, páginas 54 y 55).
El Ministro presidente Silva Meza se distanció de las consideraciones del proyecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2009, argumentando que para él el tema central no es el enfoque sobre la titularidad de los sujetos o la calificación de los sujetos para fijar su posición al respecto manifestando: "… y creo que no, sino prácticamente creo que esto es esencial y constitucionalmente mucho muy importante el determinar si el Constituyente Local cuenta con facultades para ampliar el contenido del derecho fundamental de la vida, y de ser afirmativa esta premisa resolver si en este ejercicio éste tiene límites constitucionales y qué límites son esos.". No obstante esta premisa, durante su posicionamiento expresó: "… De esta forma, el marco de referencia sobre la amplitud de protección que puede tener un derecho humano estatal se define por el alcance que se da al derecho humano en el orden constitucional federal al ser una referencia obligatoria para el ejercicio de las competencias estatales." (página 47 de la versión estenográfica de la sesión pública del 28 de septiembre de 2011) … "El artículo impugnado al equiparar al concebido no nacido con el nacido amplía el ámbito de protección local al derecho a la vida del concebido, en contraste con los límites máximos que tanto la Constitución Federal como esta Suprema Corte de Justicia han reconocido en torno a la protección que se le debe otorgar al producto de la concepción." (misma versión estenográfica, página 49, segundo párrafo). … "En la exposición de motivos se revela la intención del Constituyente Local de reprimir, en el ámbito penal, cualquier conducta que atente contra la vida del concebido no nacido." (versión estenográfica citada, página 49, quinto párrafo) … "Entonces, la extensión del derecho a la vida del concebido no nacido en los términos entendidos por el Constituyente Local, excluye la posibilidad de que la Legislatura del Estado pueda ponderar la importancia de proteger el proceso de gestación, lo que incluye la existencia y desarrollo del feto, respecto del amplio espectro de posibles impactos que dicha protección puede tener sobre la madre; los términos en los que está redactada la ampliación del derecho a la vida provoca que ante el posible conflicto de dos derechos, no se pueda determinar cuál de ellos pueda prevaler, esto, porque la medida adoptada por el legislador local, desplaza en automático diversos derechos consagrados en favor de las mujeres y se torna imposible la ponderación del grado de protección del producto de la gestación, en correlación con los derechos fundamentales de las madres, en concreto, preocupa la interrelación de la extensión del derecho con el derecho a la salud reproductiva del derecho en comento. La norma no reconoce que estamos en presencia de un proceso de gestación en el cual la vida del *nasciturus* está vinculada necesariamente con la de la madre, por tanto, la intervención del Estado para proteger al no nacido, debe ser en función de la vinculación que existe entre uno y otro pues al no poderse separar, se debe tener la posibilidad de graduar la protección de derechos de uno y otro atendiendo al desenvolvimiento de dicho proceso, además, no debemos soslayar que la protección absoluta a la vida en los términos previstos en la Constitución Local crea obligaciones positivas y negativas para el Estado en defensa del no nacido. Lo anterior, pues por una parte se genera la obligación estatal a no desplegar conductas que de alguna manera puedan impedir el libre desarrollo del proceso de gestación, por ejemplo: No dispensar servicios médicos que tengan alguna incidencia sobre dicho proceso, como la píldora del día siguiente o la utilización del dispositivo intrauterino y, por otro lado, crea la obligación positiva que implica la intervención del Estado en una defensa absoluta al derecho de mérito, lo que podría implicar el establecimiento de medidas radicales en materia de salud, campañas de prevención del aborto, planeación familiar, prohibición de fertilización *in vitro*, penalización del aborto. En consecuencia, es claro que las obligaciones positivas y negativas que se derivan de la defensa absoluta del derecho a la vida del *nasciturus* desde el momento de su concepción, sí excluye la posibilidad de que la legislatura del Estado realice una ponderación atendiendo al proceso de gestación y con ello desplace a los derechos que tanto la Constitución Federal como la Local son reconocidos a

derechos fundamentales de los individuos, y las entidades federativas no pueden definir el concepto jurídico de persona. De ser así, la protección constitucional no sería

---

favor de la madre, además, el desplazamiento referido también resulta necesario para este efecto comprobar si la medida adoptada por el Constituyente responde a un fin constitucionalmente válido, si resulta adecuada o idónea para conseguir ese fin, si es la menos restrictiva en relación con el fin perseguido y si cumplido lo anterior, la prevalencia del fin favorecido es proporcional a la afectación del fin desplazado, para lo cual, estimo necesario, que se haga el estudio de razonabilidad de la medida adoptada y haciéndolo nos encontramos que las respuestas son negativas". "El artículo 7o. de la Constitución de Baja California ordena la tutela del derecho a la vida desde el momento en que una persona es concebida a través de una medida consistente en equiparar al producto de la concepción con las personas nacidas, lo cual trae por consecuencia incorporar al *nasciturus* bajo la protección de la ley en igualdad de circunstancias a las personas nacidas, la medida adoptada en la intención del Constituyente de Baja California, abona al fin perseguido por el Constituyente Local; sin embargo, la norma impugnada al equiparar el grado de protección del derecho a la vida con el concebido no nacido, no satisface el presupuesto de necesidad, pues resulta la medida más restrictiva respecto a los derechos de las mujeres, en razón de que si la tutela del derecho en cuestión se amplía en absoluto, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, necesariamente impacta en la disminución de los derechos de las mujeres que colisionen con esa extensión del ámbito de protección del derecho a la vida, en particular su derecho a la autonomía reproductiva y así, el Constituyente Local a través de la protección absoluta del derecho a la vida del no nacido, equiparándola al nacido, adopta una medida que carece de toda necesidad y de toda proporcionalidad." (páginas 51 a 53 de la versión taquigráfica de la sesión del 28 de septiembre de 2011).

La Ministra Sánchez Cordero, en la acción de inconstitucionalidad 11/2009, hilvanó su argumentación sustancial para considerar la norma impugnada como inconstitucional, sobre una premisa muy interesante de "falta de certeza jurídica" (concepto que reiteró al pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad 62/2009) al señalar textualmente: "Si la norma está formulado o formulada otorgando un margen de interpretación demasiado amplio; entonces, el gobernado no tendrá certeza jurídica suficiente para saber en qué condiciones podrá ejercer sus derechos y, por tanto, gozarlos plenamente; en otras palabras a mayor discrecionalidad de la autoridad menor certeza jurídica de los gobernados. … La falta de certeza jurídica genera así, en el gobernado, un efecto inhibitorio. El ciudadano al no saber cuándo y cómo puede ejercer sus derechos sin incurrir en una falta o inclusive en un ilícito, naturalmente se inclinará a evitar el ejercicio de ese derecho por no incurrir en la aplicación arbitraria por parte de la autoridad. Si el efecto inhibitorio es suficiente, entonces el derecho fundamental se torna nugatorio, pues su goce lejos de ser garantizado por el orden jurídico es amenazado por la falta de certeza. En este caso, en el caso que analizamos, el orden jurídico al generar incertidumbre inhibe el ejercicio de otros derechos por lo que no es necesario que medie un acto de aplicación por parte de autoridad para estimar que se actualiza la vulneración de un derecho." (página 26 de la versión estenográfica de la sesión pública del 27 de septiembre de 2011). Más adelante la Ministra explicó: "Y a eso me refiero, cuando señalo que en este caso, establecer absolutos, redunda en una condición que no permite la operatividad del mismo sistema jurídico, pues lo que hace posible la operatividad de un derecho, es el derecho mismo, el sistema en que está inserto, u derecho por tanto, viene siempre determinado por la estructura que lo hace posible; … El precepto en estudio deja de considerar las condiciones de operación que lo hacen posible de las demás condiciones del propio sistema de todos los derechos, como ya lo decía el señor Ministro Cossío. … En este sentido, considero que la propia porción normativa del artículo 7o. de la Constitución del Estado de Baja California, al señalar que desde el momento en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes hasta su muerte natural o no inducida, es contraria a los artículos 1o., 4o., 40, 41, 116, 124 y 133, –y diría yo– 14 y 16 constitucionales por falta de certeza, de la Constitución Federal, por atentar en contra del sistema constitucional de reconocimiento y protección de los derechos humanos reconocidos en la

uniforme y universal. Adicionalmente, la Constitución Federal no puede entenderse en el sentido de que hay persona jurídica desde la concepción.

"Por otro lado, se argumenta que el ampliar el universo de individuos a quienes se considera como sujetos de derecho se traduce en la limitación de los derechos fundamentales de otras personas. En este sentido, señalan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007, determinó que es constitucional la norma que permite la interrupción del embarazo en el primer trimestre sin que se imponga sanción penal a la mujer. Consecuentemente, dicen que si el Constituyente de San Luis Potosí puede definir que hay persona desde el momento de la concepción, habría disparidad entre la protección constitucional de las mujeres de distintas entidades federativas, ya que en algunas podría recurrir a la terminación anticipada del embarazo y en otras no, violándose así la garantía de igualdad consignada en el artículo 1o. constitucional.

"En otras palabras, en opinión de los promoventes si se permite que los Estados definan cuándo hay persona para efectos jurídicos, se rompería la unidad del orden jurídico nacional, y la protección a los derechos constitucionales no sería homogénea. Así pues, sólo la Constitución General puede definir el concepto de persona.

"En primer lugar, es necesario analizar las distintas porciones normativas del primer párrafo del artículo 16 impugnado, para determinar cuál es su alcance.

"La primera frase de ese precepto dice: 'El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción.'. Aquí se contienen varias ideas:

"**1.** La entidad federativa reconoce la vida humana.

"**2.** La vida humana es fundamento de todos los derechos de los seres humanos.

"**3.** El respeto y protección a la vida humana se da desde la concepción, pues es en ese momento cuando inicia.

---

propia Norma Suprema, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la supremacía constitucional." (páginas 30 y 31 de la misma versión estenográfica).
Como se aprecia de las transcripciones que se contienen en este pie de página, existe coincidencia en el posicionamiento de todos los Ministros de la mayoría, aunque con enfoques diferentes, en que: 1) el Constituyente de Baja California carece de competencia constitucional para emitir la norma impugnada; siendo estas consideraciones trasladables a la acción de inconstitucionalidad 62/2009; y, 2) que, salvo la Ministra Sánchez Cordero que no se pronunció al respecto, los otros señores Ministros le reconocen carácter de bien jurídico tutelado y no de "persona", desde el punto de vista normativo constitucional, al producto de la concepción, cuestión que también aplica al presente asunto. Es por ello que mantengo el proyecto, en sus términos, como voto particular, puesto que desde el punto de vista de lógica jurídica, desde mi óptica, para sostener esos criterios se tiene que partir, necesariamente, de que el orden constitucional nacional no le otorga la categoría jurídica de "persona". Si la Constitución Federal le otorgara o reconociera carácter normativo de "persona" (individuo o ser humano), sujeto de derechos fundamentales como los seres nacidos al cigoto, embrión o feto, entonces no se podría sostener la falta de competencia del Estado de Baja California en el caso concreto, bajo los razonamientos que se esgrimieron para sustentar la invalidez de la norma impugnada.

"**Reconocimiento del derecho a la vida**

"A partir de la redacción del primer párrafo del artículo 16 combatido, se desprende que hay una protección al derecho a la vida. Esta tutela, por sí sola, no es contraria a la Constitución Federal.

"Por el contrario, con motivo de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el artículo 29 vigente reconoce expresamente el derecho a la vida de todas las personas. Es decir, ese precepto prevé el procedimiento y condiciones para restringir o suspender los derechos fundamentales y sus garantías y, entre otras cuestiones, indica que no es posible restringir el ejercicio de ciertos derechos, entre los cuales se incluye el derecho a la vida.[8]

"Sin embargo, ni en los documentos relativos al proceso legislativo que dio lugar a la mencionada reforma constitucional ni en las discusiones en las Cámaras del Congreso de la Unión se hizo referencia a los alcances del derecho a la vida en relación con el momento en que ésta inicia. Únicamente se señaló que en el artículo 29 constitucional reformado se pretendía incluir ciertos derechos que no pueden ser suspendidos ni aun en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de

---

[8] "**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.
"**En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos** a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, **a la vida**, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
"La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
"Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.
"Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez (las negrillas y subrayado no son del original.)"

cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; en concordancia con los estándares internacionales y particularmente en cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[9] Es decir, no es posible conocer cuál es el alcance del derecho a la vida con el solo texto del artículo 29 constitucional, conforme a su redacción vigente.[10]

---

[9] "**Artículo 27. Suspensión de garantías**
"1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
"2. **La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos**: 3 (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (**derecho a la vida**); 5 (derecho a la integridad personal); 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (principio de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
"3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente convención, por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión." (las negrillas y subrayado no son del original.)

[10] Cabe destacar que algunos señores Ministros consideraron que no se abundó sobre lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, con base en su nueva redacción. Aun cuando en el proyecto sí se indicó que este precepto reconoce, entre otros derechos, el derecho a la vida (aunque sin precisar cuándo inicia su tutela) es preciso distinguir entre lo dispuesto en la norma en el sentido de que ciertos derechos no son suspendibles ni sujetos a restricción en las condiciones o supuestos excepcionales previstos en la propia norma (casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en los que el Poder Constituyente Permanente autoriza la suspensión o restricción de ciertos derechos en la medida y por el tiempo estrictamente limitados para hacer frente a la situación) y el que ese derecho sea absoluto o ilimitado, ya que son diferentes especificaciones normativas que operan en planos distintos. En el caso de suspensión o restricción de derechos, no es posible suspender o limitar el ejercicio pleno y efectivo de esos derechos, digamos "inmunes" a la suspensión o restricción de derechos, al paso que los derechos, casi por definición, están limitados por otros derechos, dado el "principio de interdependencia" de los derechos humanos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.
Así, los derechos enumerados en el párrafo segundo del artículo 29 no son suspendibles ni pueden ser objeto de restricción, aun en casos que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; no obstante, esa condición no implica que sean absolutos o ilimitados, sino que están limitados por otros derechos.
En particular, el que el derecho a la vida se encuentre listado dentro de los derechos humanos que no pueden ser válidamente objeto de suspensión ni sujeto a restricción en las situaciones excepcionales señaladas no implica que sea absoluto.
Además, es preciso señalar que la determinación de que el derecho a la vida no puede ser suspendible ni sujeto a restricción no significa, ni implica, una modificación en cuanto a su contenido y alcances, sino que constituye una disposición de carácter formal en el sentido de que su pleno y efectivo ejercicio no puede suspenderse ni restringirse.

"Además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, la mayoría de los integrantes de este Pleno se manifestó en tres aspectos medulares para la resolución de ésta, en el sentido de que:

"A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege el derecho a la vida[11] (derecho que también está consagrado expresamente en su artículo 29, como se ha señalado), pero también que dicha protección y derecho no son absolutos.

"B. De los informes que se requirieron, prueba pericial y comparecencias que se realizaron para resolver aquella acción: '… puede derivarse la conclusión de que **no existe unanimidad** en los criterios éticos, morales filosóficos, científicos y legales **sobre el momento a partir del cual empieza la vida humana y el momento a partir del cual debe protegerse por el Estado,** sustentándose a este respecto afirmaciones encontradas entre sí.'[12] (el subrayado y las negrillas no son del original).

"C. En el ámbito de la protección de los derechos fundamentales por los tratados y convenciones internacionales suscritos por México, el único instrumento que reconoce que el derecho a la vida de toda persona se encuentra protegido, por lo general, desde el momento de la concepción, es la Convención Americana de Derechos Humanos, pero que este derecho no es absoluto, pues la expresión 'por lo general' se introdujo para establecer la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, esa protección y las modalidades a que queda sujeta la misma.[13] Además, México formuló dos declaraciones interpretativas y una reserva, de las cuales la primera declaración interpretativa versó sobre tal expre-

---

Sustenta lo anterior el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de trece de diciembre de dos mil diez:
"En este sentido, al referirse al derecho a la vida debe considerarse que su contenido y alcances permanecen tal como se encuentran reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales signados por México con las reservas y declaraciones interpretativas, de ninguna manera puede entenderse que el legislador constitucional está pretendiendo modificar en este precepto estos alcances, por ejemplo, en materia del derecho a la vida desde la concepción o en cualquier otro de los temas relacionados. La referencia de los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse, que constituye el núcleo duro es solamente una enumeración formal que no afecta el contenido de estos derechos."

[11] En el engrose de la resolución que elaboró el Ministro José Ramón Cossío, se asentó en relación a este importante tema: "De este modo, si el derecho a la vida se encontrara reconocido expresamente en la Constitución este sería, de cualquier forma, un derecho relativo y, en consecuencia, tendría que ser un derecho armonizable con otro conjunto de derechos.". Esta determinación se adoptó bajo la lógica de que, en el momento en que se resolvieron esos asuntos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconocía de manera expresa el derecho a la vida, como ahora lo hace el artículo 29 constitucional.

[12] Foja 127 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007. Conclusión que, en idénticos términos, estaba ya formulada en el proyecto de resolución que presentó para su discusión el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

[13] "… ni siquiera la Convención de los Derechos del Niño incluyó o definió el momento en el cual comienza la protección de la vida." (foja 166 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007).

sión, por lo que México 'no aceptó el establecimiento de un momento específico a partir del cual debía proteger el derecho a la vida y, en esa medida, se encuentra obligado el Estado Mexicano a proteger y garantizar el derecho a la vida como en el resto de los tratados internacionales lo disponen (sic), esto es, sin un momento específico para el inicio de la protección y aceptando que no es un derecho absoluto.'[14]

"En atención a que el artículo 29 constitucional reconoce expresamente el derecho a la vida, aunado a los criterios anteriormente señalados, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la convicción de que el reconocimiento que hace el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí sobre la tutela al derecho a la vida, en sí mismo, es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Sin embargo, la vinculación de esa tutela a ciertos presupuestos explícitos –que es lo que esencialmente impugna el accionante en el primer concepto de invalidez que se analiza–, como son: 1. Que la vida humana es fundamento de todos los derechos de los seres humanos; y, 2. Que la protección inicia al momento de la concepción, porque es en ese momento cuando inicia la vida; obliga a realizar un juicio sobre la conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de esa tutela a la luz de esos presupuestos.

"Cabe advertir, como premisa fundamental de todo el desarrollo metodológico y analítico en la presente resolución, que el juicio abstracto de constitucionalidad de las normas generales impugnadas se realizará en lo pertinente, con sustento en los conocimientos actuales de las ciencias al alcance de este Tribunal Constitucional, exclusivamente a la luz de los parámetros constitucionales (incluyendo los tratados internacionales) aplicables.[15]

"**La vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos**

"*La parte accionante, entre otras cuestiones, planteó que es incorrecto identificar a la vida como fundamento de todos los derechos que corresponden a las personas físicas.*

"El anterior concepto de invalidez es fundado.

"Como ya se dijo, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en sesión del veintiocho de agosto de dos mil ocho. En la resolución correspondiente, se hizo un pronunciamiento en el sentido de que, si bien la vida es una condición necesaria de la existencia de otros derechos, no se le puede considerar como más valiosa que cualquier otro de ellos. De igual manera, se reafirmó que todas las normas constitucionales tienen la misma jerarquía, por lo que ninguna de ellas prevalece sobre las demás, con fundamento en la tesis P. XXXIX/90, cuyo rubro dice: 'CONSTITUCIÓN. TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL.'[16] Sobre este tema, se resolvió:

---

[14] Foja 173 de la resolución adoptada en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y 147/2007.
[15] Reconociendo que existen consideraciones filosóficas, metafísicas o trascendentes de relevancia en relación con estos aspectos, pero que son aplicables en otros contextos.
[16] Esa tesis lleva el siguiente texto: "De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos sus preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada

"'**Es evidente que si no existe un individuo vivo, no hay posibilidad de que se ejerzan los derechos establecidos constitucionalmente, pero de ahí no se sigue que la vida sea condición de existencia de los demás derechos, menos la necesidad de otorgarle una posición lógicamente preeminente frente a los demás. Aceptar un argumento semejante destruiría la naturaleza relacional de los derechos fundamentales, así como su fundamento democrático. Los derechos fundamentales se establecen para limitar el ejercicio de los derechos de la mayoría sobre la minoría, pero no para la expresión de un último valor fundamental del Estado el cual devenga intangible jurídicamente. Este Alto Tribunal ya lo ha refrendado en precedentes y tesis aplicables: los derechos fundamentales no son, en ningún caso, absolutos.**'

"Ahora bien, la norma combatida establece que la vida humana es 'fundamento de todos los derechos de los seres humanos' lo cual es inadmisible, pues no se puede dar preeminencia a derecho alguno –ni siquiera al derecho a la vida– sobre los demás derechos constitucionales.[17] Entonces, el precepto combatido, al otorgar una mayor

---

inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece.". *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo V, Primera Parte, enero a junio de 1990, página 17.

[17] Varios de los señores y señora Ministra integrantes de la mayoría se pronunciaron expresamente sobre dos aspectos concretos de la norma impugnada en la sesión del 29 de septiembre de 2011:

1. El artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí claramente da una mayor jerarquía o preeminencia al derecho a la vida respecto de los demás derechos constitucionales.

Sobre este punto, la señora Ministra Sánchez Cordero manifestó: "… en el Estado de San Luis Potosí, desde mi óptica personal, sí se establece una –y pongo entre comillas– 'jerarquía entre los derechos fundamentales', dando al derecho a la vida el lugar preeminente sobre los demás, por ser su fundamento, lo que indudablemente, desde nuestro pensamiento, rompe el principio de interdependencia de los derechos humanos porque todos se ubican también, desde nuestra perspectiva, en un plano de armonización para ser operativo el sistema previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. … El derecho a la vida en virtud de los límites específicos que taxativamente enuncia el párrafo segundo del artículo 16 impugnado, adquiere el carácter de un derecho absoluto frente a los demás derechos, pues no admite circunstancias que generen la operatividad necesaria del sistema de derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales, más aún la preeminencia del derecho a la vida por sobre los demás derechos, lo establece el Constituyente Local por su propia autoridad y a partir de ella subordina los demás derechos al derecho a la vida, por lo que resquebraja –desde nuestra opinión– la supremacía constitucional y el Pacto Federal al señalar que el Estado de San Luis Potosí, reconoce a la vida humana como fundamento de los demás derechos, así el Constituyente Local contravino la interpretación que este Alto Tribunal ha dado explícitamente y consistentemente a la Norma Suprema." (páginas 9 y 10 de la versión estenográfica de la sesión del 29 de septiembre de 2011). Asimismo, señaló que, al establecerse la preeminencia inderrotable del derecho a la vida se violan otros derechos fundamentales, como el derecho a la salud, el derecho al ejercicio pleno de la autodeterminación de la sexualidad de las mujeres en su modalidad de utilización de métodos anticonceptivos, el derecho previsto en el artículo 4o. constitucional, segundo párrafo, en su modalidad de reproducción asistida mediante el uso de la fertilización *in vitro*, entre otros (véanse las páginas 11 a 13 de la versión estenográfica de la misma sesión).

Por su parte, el señor Ministro Cossío Díaz analizó el texto del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí, y manifestó que a su juicio "… existe una opción preferente para proteger en el

jerarquía al derecho a la vida que a cualquier otro derecho, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues conforme a ella todos los derechos tienen el mismo rango, y la Constitución de San Luis Potosí no puede

---

contexto del Estado de San Luis Potosí la vida humana, y en particular del producto de la concepción mediante medidas de carácter penal" (página 17 de la misma versión estenográfica).
En el mismo sentido, el señor Ministro Valls consideró que la norma impugnada altera el contenido esencial de la Constitución Federal, reconociendo a la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, y agregó: "Esta consideración de la vida como valor fundamental de los derechos humanos reconocidos definitivamente desequilibra, altera, va en contra de nuestro orden constitucional en cuanto ese alcance no lo reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además, al establecer esta Norma Constitucional Local que reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, lo que está implicando es que se da a la vida –a la vida humana– una preeminencia sobre cualquier otro derecho y cualquier otra libertad reconocidos constitucionalmente, como se confirma del procedimiento de reforma a este numeral de la Constitución de San Luis Potosí, en donde se expresa la intención del órgano revisor de la Constitución Estatal, superioridad que la Constitución Federal no le otorga. Esto no puede aceptarse por su servidor, pues además se pretende desde la Constitución de una entidad federativa la imposición de una visión única, sea ideológica o moral, que coloca el derecho a la vida como superior a todas las demás libertades, lo que tampoco se corresponde con la lógica de los derechos humanos en cuanto son relacionales; es decir, siempre deben armonizarse con otros derechos y libertades. No puede pretenderse bajo esa imposición limitar, restringir o anular el ejercicio de los demás derechos, sobre todo los directamente vinculados con la vida humana, como son la libertad reproductiva, libertad por cierto que no se limita al tema del aborto; y, también ahí cabrían la legítima defensa, el derecho a morir dignamente, entre otros." (páginas 20 y 21 de la versión estenográfica de la sesión del 29 de septiembre de 2011).
El señor Ministro presidente Silva Meza planteó un acercamiento metodológico distinto a la norma, consistente en analizarla en su conjunto, y no sólo tomando en cuenta sus porciones normativas. De esta manera, en su participación insistió en que la norma debía entenderse de manera integral y sobre todo, conjuntamente con la exposición de motivos, pues tomando en cuenta todos estos elementos, se podía advertir la intención del Constituyente Local de determinar una jerarquía "absoluta y prevalente para la vida humana, generadora de un derecho a la vida" (página 54 de la versión estenográfica del 29 de septiembre ya citada). Entonces, si se hilvana el texto completo del artículo 16 constitucional de San Luis Potosí, su exposición de motivos y el proceso legislativo, se tiene que hay "… un contenido, un contexto penalizador o despenalizador, pero de esto sí desprendemos una intención del legislador, del Constituyente al diseñar esta norma, y este diseño limita al legislador ordinario para el establecimiento de supuestos diferentes en donde se pretendiera despenalizar al aborto, esto ya nos lleva a números clausus, de despenalización, en estas cuestiones en donde encontramos, inclusive, en la exposición de motivos, expresiones como éstas son las únicas colisiones legítimas de derechos, son las únicas. Habla entonces ya de un derecho reconocido a partir de la concepción a una vida humana diferente a la mujer; entonces, por eso ahí habla de una colisión de derechos, pero no da posibilidad de balanceo, y entonces vamos a los argumentos de ayer, de Baja California; entonces, no existe una posibilidad de ponderación determinada desde la Constitución, y si esto es así, la norma deviene inconstitucional, y desde mi punto de vista, ni en su diseño, ni es su construcción, creo que resiste un análisis de constitucionalidad …" (páginas 55 y 56 de la mencionada versión estenográfica).
2. Al establecer directamente en el Texto Constitucional las causas en que no será punible la conducta de aborto, el Constituyente Local enumeró los únicos motivos por los cuales no se sancionará esa conducta. En consecuencia, el legislador secundario no puede establecer en la ley ordinaria motivos distintos de no punibilidad.

favorecer uno de ellos en detrimento de los demás. Esto es así, además, en atención a que el propio artículo 133 constitucional establece que las Constituciones Locales deben ser acordes a lo dispuesto en la Constitución General de la República, lo cual no sucede si en una de ellas se estima que un derecho es superior a los otros.

"Es importante subrayar que, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 40,[18] 41, párrafo primero,[19] y 133[20] de la Constitución Política de los Estados

---

Acerca de esta cuestión, la señora Ministra Sánchez Cordero puntualizó que: "por mandato de la Constitución Local, la muerte dada al producto de la concepción no es punible en los casos específicamente establecidos en el Texto Constitucional. Por implicación, cualquier otro, en que se dé muerte al producto de la concepción, debe ser sancionado penalmente; esto si tomamos en consideración que la lista de excepciones establecidas en el Texto Constitucional debe entenderse de manera taxativa, pues usa o utiliza la disyuntiva 'o' al señalar los supuestos" (página 9 de la versión estenográfica de la sesión del 29 de septiembre de 2011); el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que las reformas al artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí "excluyen cualquier otra posibilidad, aquí lo que estamos encontrando en este precepto son, pues que el embarazo o la concepción resulte de una violación, de una acción culposa, de una inseminación indebida o de un peligro de muerte en la mujer, creo que no existe ninguna otra posibilidad por una razón de jerarquía normativa, el legislador ordinario no podrá introducir ningún tipo de consideraciones adicionales frente a las que ha establecido ya el legislador constitucional", agregando que el precepto combatido significa "una clausura de cualquier otra posiblidad regulatoria por parte del legislador local, dejando fuera algunos supuestos que –insisto– por decisión de la Corte Interamericana, en un caso que es el de la salud de la mujer, no la vida, como plantea el artículo 17, en su segundo párrafo, si la salud, también el caso de malformaciones del feto; y adicionalmente, podría considerar yo, un sistema de plazos semejante al que tienen en el Distrito Federal, creo entonces que se ha cerrado cualquier otra posibilidad, y con esto –insisto– se viola el derecho a la salud y, por supuesto, a las consideraciones que ayer emitía sobre el derecho que tiene la mujer o la familia al libre espaciamiento de sus hijos" (páginas 17 a 19 de la versión estenográfica de la sesión del 29 de septiembre de 2011); y, en el mismo sentido, el señor Ministro Valls Hernández abundó: "al establecer el segundo párrafo de este artículo 16 estos supuestos de excepción –cerrados, limitados– lo que genera como consecuencia directa es que el legislador de San Luis Potosí precisamente en el ejercicio de sus atribuciones no sólo no pueda ya establecer algún otro supuesto en el que un aborto no sea considerado delito, o bien no se ha penalizado, sino que le impide regular cualquier otra conducta social vinculada con el derecho a la vida, que dicha conducta requiera ser regulada, como podría ser el derecho a morir dignamente, por ejemplo. Se trata pues de atribuciones legislativas que no puede pretender sustituir el Constituyente Local" (página 21 de la versión estenográfica del 29 de septiembre de 2011).

[18] "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

[19] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. …"

[20] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Unidos Mexicanos, entre otros, cabe establecer que el Estado Mexicano está estructurado como un Estado federal en el que los Estados que integran la Unión son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero sobre la base de que esa Unión, en una Federación, se sustenta en los principios establecidos en la Ley Fundamental, entre ellos, destacadamente, el de supremacía constitucional, con arreglo al cual las Constituciones particulares de los Estados 'en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal'.

"De acuerdo con lo anterior, el federalismo debe ser congruente con el principio de supremacía constitucional y, en tal virtud, los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas están subordinados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece y contiene las reglas del Pacto Federal.

"Así, los Poderes Constituyentes Locales están sujetos necesariamente al orden constitucional establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, los cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones ahí establecidos, de conformidad con el artículo 1o., párrafo primero, constitucional.

"Entonces, como ya se dijo, la porción normativa que considera a la vida humana como base de los derechos de las personas es contraria a la Constitución Federal, por dar preeminencia absoluta a un derecho sobre otros, contraviniendo lo ordenado por los artículos 40, 41, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así pues, debe invalidarse la porción normativa del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí que dice: 'como fundamento de todos los derechos de los seres humanos'.

"**Alcances de la protección de la vida desde el momento de la concepción**

"Previamente a abordar los siguientes conceptos de invalidez, es necesario hacer un pronunciamiento sobre los alcances de la norma combatida, en relación con el momento en que se comienza a proteger la vida y los efectos de esa tutela.

"El artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí establece que respeta la vida humana y la protege 'desde el momento de su inicio en la concepción'. La cuestión ahora es determinar si este enunciado implica que, mediante la norma constitucional, se confieren derechos y obligaciones al producto de la vida en gestación. Dicho de otra forma, mediante este precepto, ¿se equipara al concebido y no nacido a un individuo o a una persona? La respuesta a esta pregunta es de una enorme relevancia, ya que una gran porción de la argumentación de los accionantes parte de la premisa consistente en que la reforma combatida equipara a un cigoto, blastocisto, embrión o feto con una persona nacida para efectos jurídicos.

"Esta Suprema Corte considera que el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí debe interpretarse en el sentido de que se reconoce que la vida inicia en la concepción y que este reconocimiento conlleva efectos jurídicos, consistentes en equiparar al producto de la gestación humana con un individuo o persona. Esto se desprende de la intención del Constituyente Permanente potosino, estampada en la exposición de motivos de la reforma constitucional controvertida.

"La exposición de motivos de la reforma del artículo 16 constitucional, respaldada por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, Equidad y Género,

en su dictamen y publicada en el Periódico Oficial de San Luis Potosí junto con la reforma mencionada, es clara al expresar la intención del Constituyente Local en cuanto a que el producto de la concepción humana tiene vida desde el momento de la fecundación y en ese momento debe considerarse como un individuo o persona, sujeto de derechos. En este sentido, se afirma:

"'Queda patente de este modo, la necesidad de que la sociedad potosina vea una definición de persona que se sustente en la reflexión seria y objetiva, y la plasme en su Constitución, para que sirva de eje sobre el cual giren sus mandatos y la aplicación de los mismos por la autoridad y la ciudadanía.

"'Para esos efectos se reforma el artículo 16 de la Constitución Política del Estado, basándose en el hecho innegable de que el producto de la concepción humana, a partir del momento mismo en que ésta se realiza:

"'1. Tiene vida.

"'2. Tiene vida humana.

"'3. Tiene vida humana distinta de la vida de la madre.

"'4. Es por ello un nuevo ser humano que, por estar en formación, depende de su madre hasta que pueda llevar una vida autónoma fuera del seno materno.

"'**5. Como ser humano que es, es una persona humana única y siempre idéntica a sí misma, independientemente de las transformaciones fisiológicas que su organismo pueda manifestar durante las diferentes etapas de su vida** (el subrayado no es del original).

"'Lo que el sentido común ha tenido siempre por sabido y cierto, la ciencia moderna lo puede claramente observar y testimoniar, a saber, que **existe vida en el producto de la concepción, desde el primer momento en que empieza el proceso biológico que da origen al ser humano, o sea, desde que el óvulo de la mujer es fecundado por el espermatozoide del varón**. No se explicará de otra manera, el que ese producto manifieste los cambios que presenta desde el mismo instante en que es concebido, y que continuarán presentándose a lo largo de su historia, hasta el momento en que ésta termine con la muerte.

"'Sería absurdo desde cualquier punto de vista, que en un ser inerte se presentaran los fenómenos biológicos y psicológicos que se materializan patentemente en el ser humano desde su concepción.

"'Ahora bien, la presencia de la vida en el producto de la concepción humana, y la naturaleza de este último, durante el periodo que va desde la concepción al parto, puede prestarse a algunas interrogantes importantes que parten de precisar en qué momento inicia la vida, y desde qué momento se comienza a ser individuo y persona, sujeto de derechos; que se pueden responder válidamente por medio de los argumentos que enseguida se exponen: …'

"A continuación, en la exposición de motivos se formula un 'argumento científico', donde se afirma que, desde el momento de la fecundación inicia una vida humana nueva,

con un código genético único; y que éste es un ser distinto a la mujer embarazada, de la siguiente forma:

"'Es equívoco y falto de lógica que en la defensa de la vida desde la concepción misma, se constriñan los derechos de la madre a disponer libremente de su cuerpo y provocarse el aborto; ya que todos sabemos que «un derecho humano legítimo termina donde legítimamente empieza el derecho de otro». Está demostrado científicamente que el producto de la concepción es un «ente» distinto al cuerpo de la madre.'

"Posteriormente, también en el texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional impugnada, se afirma, al hablar de un 'argumento filosófico', que existe una 'colisión de derechos' entre la mujer embarazada y el producto de la vida en gestación.

"De igual forma, en la exposición de motivos de la iniciativa se sostiene:

"'Ahora se eleva la protección del derecho a la vida desde la concepción, al rango constitucional que legítimamente le corresponde como fundamento de todo derecho; pues evidentemente el concepto de derecho mismo va ligado y depende, necesariamente y, en cualesquier ámbito, a y (sic) de la vida humana.

"'…

"'En síntesis, existen razones científicas, filosóficas, jurídicas, de salud pública, y geopolíticas por las que es viable la adopción en nuestro Estado, del derecho de protección a la vida desde el momento mismo de la concepción, plasmándolo en la Constitución Política misma, más aún si aceptamos que el mismo es, por entero, compatible con la idiosincrasia y valores del pueblo potosino.'

"A partir de estas transcripciones se observa que la intención del Poder Reformador de la Constitución de San Luis Potosí fue la de concebir al producto de la gestación humana como un ente distinto a la mujer embarazada, dotándolo de personalidad y confiriéndole derechos. Es decir, a reserva de que más adelante se abundará sobre cuáles son los efectos de la norma combatida en el ordenamiento secundario de San Luis Potosí, lo cierto es que los operadores del Texto Constitucional (es decir, el legislador secundario, las autoridades administrativas que aplicarán las normas, y los órganos jurisdiccionales que deben interpretar y aplicar el artículo 16 combatido) están obligados a aplicar la definición contenida en el precepto que ahora se controvierte, y en atención a los motivos expuestos por el propio Constituyente Permanente, deben interpretar que la intención de éste es la de dotar de personalidad al producto de la concepción.

"Por tanto, aun cuando no se haya manifestado expresamente en el texto impugnado que se considera al concebido y no nacido como sujeto de derechos, lo cierto es que así debe entenderse la norma, en atención a las afirmaciones expresas del Órgano Reformador de la Constitución de San Luis Potosí, donde manifestó claramente su voluntad en ese sentido.

"**La concepción y sus implicaciones jurídico-constitucionales**

"Sentado lo anterior, en relación con la forma en que debe entenderse el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí, ahora se debe destacar que existe una vasta biblio-

grafía sobre el tema de la *concepción*[21] (*fecundación*), concepto que no ha logrado uniformidad, desde el punto de vista de la ciencia médica, en su definición y utilización. Existen acreditados diccionarios médicos que distinguen el concepto *concepción* del de *fecundación*,[22] mientras que otros consideran que son sinónimos.[23]

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene una sola mención a la *concepción* (ninguna a *fecundación*); en el artículo 123, fracción XV, del apartado 'A', que 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:

"'A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"'…

"'XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.'

"También, tiene dos menciones a la *gestación*, una en el apartado 'A', fracción V, y otra en el apartado 'B', fracción XI, inciso c), evidentemente con el mismo sentido y alcance que la mención a *concepción* del apartado 'A'.[24] Los textos son los siguientes:

---

[21] Por ejemplo: Carlson, Bruce, "Embriología humana y biología del desarrollo", 4a. ed., (trad. Diorki Servicios Integrales de Edición), Elsevier, Barcelona, España, 2009; V. Cusí, "Desarrollo normal del embrión", en Medicina del embrión, M. Carrera y A. Kurjak (comp.), Masson, 1997, Barcelona, España; Paxinos, G. y Mai, J.K., "Fetal Development of the Central Nervous System", en The Human Nervous System, 2a. Ed., Elsevier, Amsterdam, 2004; Alberts, B., Johnson, A., *et al*., "Development of Multicellular Organisma", en Molecular Biology of the Cell, 4a. Ed., Garland Science, Nueva York, E.U.A., 2002; Sadler, Thomas W., Langman's Medical Embryology, 6a. Ed., Williams and Wilkins, Maryland, E.U.A.; y Nicholls, J.G., Martin, A.R., *et al*., "Development of the Nervous System", en From Neuron to Brain, 4a. Ed., Sinnauer Associates, Massachusetts, E.U.A.

[22] Así, por ejemplo, por fecundación y concepción, de acuerdo al Diccionario Dorland's, uno de los más aceptados en ciencia médica, se entiende lo siguiente: "Fecundación: impregnación o fertilización, unión de los 2 gametos que forman un cigoto y termina con la implantación."
"Concepción: Inicio de la gestación marcado por la implantación del blastocisto en el endometrio con la formación de un cigoto."

[23] En cambio, de acuerdo al Merriam Webster, Medical Dictionary, conception (concepción) significa: "*the process of becoming pregnant involving fertilization or both*." (el proceso de embarazarse involucrando fertilización o ambos).

[24] Ambos apartados fueron adicionados con el mismo fin, en las partes relativas, por adición a la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974. Es decir,

"'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:

"'A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"'...

"'V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación,[25] gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

"'...

"'B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"'...

"'XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"'...

"'c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.'

"En este sentido, del dictamen que se generó al seno del Poder Legislativo de San Luis Potosí, con motivo de la reforma constitucional al artículo 16, así como de la expo-

---

su propósito era igualar a la mujer y al varón en el acceso y libertad de trabajo y empleo, como se constata de los documentos del proceso legislativo que dio origen a esas modificaciones al artículo 123.

[25] *Gestación* es sinónimo de "embarazo o preñez", *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 21a. Ed., tomo I (A-G), Madrid, 1992, página 1038). De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana 007-SSA2-1993, embarazo normal: "Es el estado fisiológico de la mujer que se inicia con la fecundación y termina con el parto y el nacimiento."

sición de motivos, se desprende que en el caso de esa entidad, el Constituyente Estatal identificó el concepto concepción con el de fecundación.[26] Es cierto que el precepto combatido se refiere al inicio de la vida en la concepción, pero también lo es que, en el contexto en que el término se usa, se debe entender como sinónimo de fecundación, puesto que a lo largo de la exposición de motivos se hace referencia, de manera reiterada, al momento en que el óvulo es fecundado por el espermatozoide, y se afirma que es entonces cuando empieza el proceso biológico que da origen al ser humano, ya que en ese instante inicia la concepción.

"De acuerdo con Bruce Carlson,[27] reconocido experto en embriología humana "la fecundación (concepción) consiste en una serie de procesos, más que en un único acontecimiento. En su sentido más amplio estos procesos comienzan cuando los espermatozoides inician la penetración de la corona radiada que rodea el óvulo y terminan con el entremezclamiento de los cromosomas maternos y paternos tras la entrada del espermatozoide en el óvulo."[28] De acuerdo con este autor, es en ese momento cuando inicia la unión y fusión del espermatozoide y el óvulo al entrar en contacto sus núcleos, lo que provoca que surjan los 46 cromosomas (23 del óvulo de la madre y 23 del espermatozoide del padre) que es el número normal en la especie humana; momento este último en que es posible afirmar que se ha completado el proceso de fecundación, generándose así, del óvulo fecundado, lo que se denomina técnicamente: *cigoto*.

"De lo anterior se colige que si bien la ciencia ha definido cuál es el momento en que se puede hablar de concepción (fecundación) natural, es sumamente difícil determinar, en la inmensa mayoría de los casos, el momento real en que se completa ese proceso en una mujer.[29]

"**Concepto de persona y/o individuo y/o ser humano; y sus implicaciones jurídico-constitucionales**

"En la lógica del desarrollo argumental que se ha adoptado, ahora lo que corresponde es desentrañar el sentido que nuestra Constitución otorga a los vocablos: persona, indi-

---

[26] La porción relevante de la exposición de motivos dice: "Lo que el sentido común ha tenido siempre por sabido y cierto, la ciencia moderna lo puede claramente observar y testimoniar, a saber, que existe vida en el producto de la concepción, desde el primer momento en que empieza el proceso biológico que da origen al ser humano, o sea, **desde que el óvulo de la mujer es fecundado por el espermatozoide del varón**. …"
"Argumento científico: **Desde el momento mismo de la concepción**, es decir, de la **fecundación del óvulo por el espermatozoide**, inicia la existencia de una vida nueva, específicamente humana, dotada de un código genético (ADN) único e irrepetible, no idéntico al de la madre ni al del padre (Cfr. Carlson B., Embriología Básica de Patente Interamericana, 5a. ed., editorial México 2002, página 3)."

[27] Cabe destacar que este autor es el mismo que fue citado por el Poder Reformador de la Constitución de San Luis Potosí, en la exposición de motivos de la reforma constitucional que ahora se impugna, al plantear su "argumento científico".

[28] Carlson, Bruce, *Embriología humana y biología del desarrollo*, 4a. ed., Elsevier, Barcelona, España, 2009, página 3.

[29] Para que esto fuese posible tendría la pareja que someterse a un control técnico-científico, a efecto de que cada vez que realizaran el coito se verificara si hubo fecundación. Por lo mismo, en los casos de inseminación artificial sí se sabe el momento preciso en que se presenta la fecundación.

viduo y ser humano (hombre) como conceptos constitucionales, dado que los tres se encuentran presentes, de manera expresa, en el texto de nuestra Ley Fundamental.[30]

"Del contraste gramatical y contextual del uso de los vocablos en los artículos constitucionales que los contienen, se arriba a los presupuestos normativos siguientes:

"**1.** El concepto *persona* varía en el alcance y significado que le otorga el Constituyente, pues lo emplea de tres maneras distintas; en ocasiones lo identifica con el sentido jurídico de *individuo*, es decir, *persona física*;[31] pero también utiliza el vocablo con el doble sentido jurídico que comprende al mismo tiempo los de *persona física o persona moral*;[32] y, finalmente, en otros casos, utiliza el vocablo explicitando en el mismo texto normativo, para que no sea materia de interpretación, que se aplica a *personas físicas* y a *personas morales* (llegando en algunos casos a especificar que se aplica a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras).[33]

"Sin embargo, es importante destacar que, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de 2011,[34] se modificaron diversos preceptos constitucionales con el objeto de que se refirieran a las *personas*, en vez de a los *individuos*.

"Éste es el caso, por ejemplo, del artículo 1o. constitucional, cuyo primer párrafo ahora dice:

---

[30] El concepto ser *humano*, que aparece de manera única en el artículo 3o. de nuestra Constitución, se equipara ahí, por el contexto y la estructura gramatical de la oración en la que se encuentra incorporado, al sentido que les otorga el propio Texto Fundamental a los de *individuo o persona física*, como claramente se desprende del texto de la porción normativa citado, del artículo 3o. de la Constitución, que es el siguiente:
"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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

[31] Como es claramente en el contexto de los artículos que, como ejemplo, se citan a continuación: 3o., fracción II, inciso c), 4o., párrafos segundo, tercero y cuarto, 5o., párrafos primero, quinto, sexto y último, 6o., párrafo segundo, fracción III, 16, párrafo quinto, 20, apartado B, en su encabezado, 21, párrafo 10o., inciso b), 28, párrafo 7o., 94, último párrafo, 95, último párrafo, 96 primer párrafo, 100, párrafo tercero, 101, segundo párrafo, 108, primer párrafo, 115, fracción I, segundo párrafo, 116, primer párrafo, y en la fracción III, párrafos tres y cuatro, 117, fracción IV, 121, fracción III, segundo párrafo, 122, párrafo cuarto, 123, primer párrafo y fracciones XVIII y XXII del apartado A, así como la fracción XIV del apartado B, y 130 antepenúltimo y penúltimo párrafos.

[32] Es el caso de su uso en los artículos que, a manera de ejemplo, se citan a continuación: 14, 16, 17, 28, párrafo segundo, 107 y 117, fracción IV.

[33] En este supuesto se encuentran los artículos que, a manera de ejemplo, se citan a continuación: 6o., párrafo segundo, fracción VI, 13 y 49, segundo párrafo, hablan de persona o corporación, 41, fracción III, apartado A, penúltimo párrafo, 99, párrafo cuarto, fracción VIII –incorporándose también en esta fracción a las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras–; inclusive, en algunos preceptos se llega a diferenciar las personas por su carácter privado o público, como es en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo y penúltimo párrafo.

[34] Que entró en vigor el día siguiente, es decir, el sábado doce de junio del mismo año, de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.' (el énfasis es añadido.)

"En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora de la reforma constitucional –es decir, por la Cámara de Senadores– se explica el porqué de la modificación, en los siguientes términos:

"'Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término «persona» propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entiendo por tal, a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable debe ampliarse a las personas jurídicas.'[35] (el subrayado no es del original.)

"Igualmente, en el artículo 29 de la Constitución Federal ya no se prohíbe que la suspensión de derechos se contraiga a un determinado *individuo*, sino que ahora se emplea la expresión: 'a determinada *persona*' (pero estos cambios no se hicieron en los demás artículos de la Ley Fundamental citados).

"**2.** El concepto *individuo* presenta en nuestra Constitución el mismo sentido jurídico de *persona humana* (*física*), como se desprende, sin duda, de los artículos en que el Constituyente lo utiliza.[36]

"**3.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también usa, en solamente un precepto, el concepto '*ser humano*'[37] (aunque en otros utiliza el de '*hombre*'[38]).

"De lo antes señalado se puede concluir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado el contexto normativo en que se utilizan, equipara los conceptos *individuo* y *ser humano* (hombre) con el de *persona humana* (física) y, por ende, debe convenirse que este sentido y no otro debe ser el referente para el juicio de constitucionalidad o convencionalidad respecto del concepto de invalidez que se analiza.

---

[35] Véase la Gaceta del Senado número 223, correspondiente al segundo periodo ordinario, martes 8 de marzo de 2011.

[36] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza el concepto de individuo en los siguientes artículos: 3o.; 18; 19, párrafo 3o.; 25, párrafo primero; 27, fracción XV, párrafos segundo, tercero y cuarto; 49; 73, fracción XVI, último párrafo; 76, fracciones X y XI; 78, párrafo segundo, fracción IV; 80; 107, fracción II, párrafo sexto; 116, párrafo primero; 125 y 135.
Solamente las referencias a individuos contenidas en el artículo 107, por una interpretación extensiva de la Suprema Corte, se han ampliado en su significado a personas colectivas, pero no por esta excepción se podría llegar a afirmar que el vocablo individuo no corresponde al de persona física.

[37] El texto del artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede ver en la transcripción hecha a pie de página 76 anterior.

[38] Artículos 3o., fracción II, inciso c), 11, 15, 18, párrafo segundo y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Al tener la vida y la dignidad humanas, así como los derechos y libertades de la *persona* reconocimiento constitucional y, por ende, consecuencias jurídicas relevantes,[39] la cuestión que se plantea aquí es si el producto de la concepción (embrión/feto para efectos del derecho positivo mexicano[40]) califica como *persona humana* (por tanto, *individuo*) en el sentido normativo y conforme al sistema de derechos fundamentales establecido en la Constitución General de la República.

"Partiendo de la primera aproximación de carácter conceptual, aunque para otros espacios del conocimiento humano (filosofía, psicología, psiquiatría, religión, moral, etcétera) en ocasiones, los términos 'ser humano' y 'persona' no se usan como sinónimos o en forma intercambiable, para nuestro Texto Fundamental dichos términos sí son coextensivos, es decir, tienen la misma extensión en el sistema constitucional mexicano. En este sentido, si bien un embrión o feto podría calificar genéricamente como *ser humano* con el enfoque de otra disciplina, no califica necesariamente como *persona o individuo* en un sentido normativo, que es el relevante en el presente asunto.

"En efecto, con independencia de la cuestión acerca de en qué momento puede trazarse el inicio de la vida humana en la etapa prenatal, ante el argumento frecuentemente utilizado de que el producto de la concepción es un ser humano (un ser humano en formación), es preciso hacer la siguiente distinción: un *ser humano* efectivamente puede definirse en términos de su pertenencia a la especie *homo sapiens* (y la pertenencia a esa especie es determinable empíricamente y, en último análisis, con base en criterios científicos), lo que lleva a la conclusión correcta, con este enfoque, de que desde el momento de la fecundación del óvulo de una *mujer* por un espermatozoide de un *hombre* inicia la formación de un ser humano.

"Sin embargo, constitucionalmente el concepto 'ser humano' significa no sólo la pertenencia a la referida especie, sino que, además, se refiere a miembros de la especie humana con ciertas características o atributos que les otorga o reconoce el propio sistema normativo.[41] En este segundo sentido es que se habla del ser humano (individuo) como persona (persona jurídica); como sujeto de derechos y obligaciones.

---

[39] Reconocimiento a la dignidad y a los derechos y libertades que se encuentra en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[40] Conforme a lo dispuesto en el artículo 314, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Salud, se entiende, respectivamente, por "embrión", al "producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana gestacional", y por "feto", al "producto de la concepción a partir de la decimotercera semana de edad gestacional, hasta la expulsión del seno materno".

[41] A título meramente ilustrativo, en este sentido son seres que perciben, sienten, razonan, son autoconscientes, recuerdan, forman intenciones, realizan proyectos y demás. La expresión "y demás" significa que la lista está abierta. La cuestión no es pacífica. Véase: Dennett, Daniel. "Conditions of Personhood", en The Identities of Persons, (comp. por Oksenberg Rorty, Amélie), Ed. University of California Press, Berkeley, 1976, páginas 175 a 196.
En todo caso, se considera que el legislador en el momento de determinar legalmente qué es y quién es persona debe atender a criterios de racionalidad, pues el "Derecho no es una institución que esté al margen del requerimiento de la racionalidad …". Véase: Cruz Parcero, Juan Antonio, El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos, Trotta; Madrid, 2007, página 137.

"Si lo anterior es así, luego la pertenencia a la especie *homo sapiens* es condición necesaria pero no suficiente para calificar como persona/individuo en sentido normativo. De la premisa que describe el hecho (biológico) de que un ente, ser u organismo es un miembro de la especie humana, no cabe concluir, automáticamente, sin otras premisas adicionales, que califique como persona. Para ello es necesario que se cumplan, desde el punto de vista conceptual y normativo, otras condiciones.

"Por tanto, si el concepto de persona o de individuo como sujeto jurídico, es una noción normativa en cuanto que no puede elucidarse sin referencia a las normas (en el presente caso a normas constitucionales) que establecen sus derechos u obligaciones, en el entendido de que las formulaciones normativas empleadas por el Poder Constituyente ya sea originario o permanente, son relevantes en la determinación de los derechos fundamentales y sus titulares, se ratifica que el concepto de persona jurídica es constitucionalmente un concepto normativo.

"Si, conforme a lo anterior, un cigoto (técnicamente entendido como la unión o fusión del óvulo y el espermatozoide en el inicio del proceso gestacional) califica como un organismo humano; ¿se le puede considerar razonablemente como una persona o individuo –sujeto jurídico o normativo– de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

"La respuesta es *no*, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los no nacidos sean personas, individuos o sujetos jurídicos o normativos y sólo los reconoce como bienes jurídicamente protegidos, por más que califiquen como pertenecientes a la especie humana.

"La Constitución hace una distinción clara, al hablar del concebido pero no nacido, como *producto de la concepción* (artículo 123, apartado A, fracción V) así como del embarazo o la gestación (artículo 123, apartado A, fracción XV e inciso c), fracción XI, del apartado B). De ningún artículo, aun interpretando de manera integral y sistemática el texto de la Constitución, se podría derivar la conclusión de que en ella se otorga un tratamiento jurídico al *producto de la concepción* equiparable al *individuo*, entendido éste como *persona jurídica*.

"La Constitución reconoce derechos fundamentales para la *persona jurídica* (es decir, para el individuo que ha nacido), distinguiendo en algunos casos protecciones específicas, por género o edad, como en los artículos 2o., apartado A, fracción II, en el que emplea el concepto de dignidad de la mujer; o en el 4o., párrafo segundo, en el que se establece el principio de igualdad del varón y la mujer ante la ley; o como también en el artículo 4o., párrafos sexto, séptimo y octavo, en los que protege a los niños y niñas quienes, si bien –casi por definición– no tienen todos los atributos de los seres humanos adultos capaces, gozan de un régimen de derechos fundamentales,[42] que inclusive llega a la noción de protección a la 'dignidad de la niñez';[43]

---

[42] Es preciso hacer esta aclaración sobre el régimen de los menores, porque, si bien, por ejemplo, un bebé de unos cuantos meses no tiene todos los atributos arriba mencionados para reclamar, por sí, todos los derechos fundamentales, la Constitución le otorga algunos derechos especiales.
El tema de los derechos de los niños ha sido objeto de discusiones en la teoría jurídica, ya que se considera un reto para el poder explicativo de las diferentes teorías de los derechos.

[43] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegera [sic] la organización y el desarrollo de la familia.

o como también sucede, de manera diáfana, en el artículo 18, párrafos cuarto, quinto y sexto, para el caso de menores y adolescentes infractores, quienes por mención expresa del Constituyente *son personas en desarrollo* para efectos constitucionales.[44]

"De igual manera, como ya se dijo antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos usa, en ocasiones, los términos 'ser humano' y 'hombre', los que, dado el contexto normativo en que el Constituyente los utiliza, resultan equiparables al de

---

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
"Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.
"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural."

[44] Los párrafos citados tienen los textos siguientes:
"La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.
"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.
"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves."

individuo o *persona*, que es quien tiene otorgados los derechos fundamentales que contiene la Constitución.

"En suma, el ámbito personal de validez de las normas constitucionales se refiere a los nacidos, y no puede entenderse referido a la vida prenatal.

"Además, esto se refuerza al considerar que, cuando la Constitución General hace referencia a la *concepción* y a la *gestación*, lo hace siempre en función de los derechos –laborales– de la mujer embarazada. En cambio, la propia Norma Suprema también hace referencia al nacimiento, destacadamente en el artículo 30.[45] Este precepto establece los supuestos en que se debe considerar que una persona tiene nacionalidad mexicana, e indica que el hecho generador de ese *status* –o ámbito personal de validez de la norma– es, precisamente, el nacimiento; no la fecundación o concepción. La calidad de 'mexicano', de acuerdo con la propia Constitución General, conlleva determinadas consecuencias jurídicas (derechos y obligaciones) que sólo son aplicables a los sujetos nacidos (porque los no nacidos aún no tienen ese carácter).[46]

---

[45] "**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por **nacimiento** o por naturalización.
"A) Son mexicanos por **nacimiento**:
"I. Los que **nazcan** en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
"II. Los que **nazcan** en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
"III. Los que **nazcan** en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
"IV. Los que **nazcan** a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
"B) Son mexicanos por naturalización:
"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

[46] Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo tercero transitorio del decreto por el que se declaró reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete no constituye fundamento del derecho a la vida del concebido, ya que la referida disposición transitoria depende de las normas contenidas en los artículos permanentes reformados, los cuales exigen el requisito indispensable del nacimiento. Ese artículo transitorio señaló:
"**Tercero.** Las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha en que el presente decreto entre en vigor, seguirán aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o **concebidos** durante su vigencia." (énfasis añadido).
Cabe señalar que dicho artículo tercero transitorio se reformó mediante el diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, para quedar como sigue: "Las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, seguirán aplicándose a los nacidos o concebidos durante su vigencia, únicamente en todo aquello que les favorezca, sin perjuicio de los beneficios que les otorga la reforma contenida en el presente decreto." Sin embargo, el texto reformado no modifica la conclusión a la que se arriba en el presente apartado.
La referida disposición no tiene los efectos universales y absolutos que algunos han pretendido otorgarle como supuesto sustento del derecho fundamental a la vida en favor del concebido,

"Por otro lado, la postura consistente en que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se es sujeto de derecho a partir del nacimiento,

---

sino que por su propia naturaleza transitoria fue una disposición que otorgó una protección específica a una determinada clase de sujetos normativos, para ciertos efectos y por un tiempo determinado. El Congreso de la Unión en su carácter de legislador ordinario y conforme a la facultad que le otorga el artículo 72, base F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"**Artículo 72.** ... F. **En la interpretación**, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

En efecto, dado que el derecho tiene un carácter sistemático, es preciso tener presente que el legislador ordinario federal estableció, en el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Nacionalidad, decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de mil novecientos ochenta y ocho, lo siguiente:

"**Artículo quinto**. Los nacidos y concebidos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el que se reforman los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estarán sujetos a lo dispuesto por los artículos segundo y tercero transitorios del citado decreto.

"**Para los efectos del párrafo anterior, se presumirán concebidos los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de esta ley**."

El artículo transitorio se justificó en la exposición de motivos, presentada por el Ejecutivo Federal en octubre de 1997 a la Cámara de Senadores, con las siguientes razones: "En estricto apego al régimen transitorio establecido en dicha reforma constitucional (se refiere a la de marzo de 1997), en el artículo quinto transitorio de este proyecto se establece que a los nacidos y concebidos antes de la entrada en vigor de la reforma se les respetarán los beneficios y derechos que les otorgaba el régimen que se derogaría.

"Para dar certeza jurídica a la situación a la que se refiere el párrafo anterior, precisa que se entenderán como concebidos a los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de la presente iniciativa, lo cual es congruente con las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal."

Como se señaló, la Ley de Nacionalidad entró en vigor el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho, con arreglo a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto respectivo, a efecto de que entrara en vigor el mismo día que las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y siete, es decir, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Acorde con lo anterior, los sujetos normativos de la disposición transitoria bajo análisis establecida por el Poder Constituyente Permanente, son los nacidos y concebidos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto por el que se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Lo anterior se ve confirmado por el artículo quinto transitorio expedido por el legislador federal ordinario.

El efecto de la citada disposición fue regular el tránsito de dos situaciones específicas: la primera, para que aquellos que antes de la reforma constitucional hubieran perdido la nacionalidad mexicana por haber adoptado voluntariamente otra nacionalidad, pudieran recuperar la mexicana; y la segunda, que las disposiciones vigentes con anterioridad al veinte de marzo de mil novecientos noventa y ocho siguieran aplicándose, respecto a la nacionalidad mexicana, a los nacidos o concebidos durante su vigencia; es decir, el efecto específico fue que se siguieran aplicando ciertas normas, en materia de nacionalidad mexicana, a dichos sujetos normativos, pero acotado en términos semejantes a como lo hace la legislación civil.

Por ello es que el párrafo segundo del artículo quinto transitorio de la Ley de Nacionalidad estableció que: "Para los efectos del párrafo anterior, se presumirán concebidos los nacidos vivos y viables dentro de los trescientos días posteriores a la entrada en vigor de esta ley."

se refuerza al tomar en cuenta el contenido del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño,[47] de la cual México es parte. Ese precepto dice:

"'Artículo 7

"'1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"'2. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.'

"Como ya se dijo, en esta convención no se define expresamente en qué momento comienza la vida de la niña o niño. Sin embargo, el artículo recién transcrito robustece la noción de que el status de 'persona', para efectos jurídicos, se contrae desde el momento del nacimiento, pues es hasta entonces que el niño tiene derecho a ser inscrito en un registro, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos.

"En este sentido, es válido sostener que aunque ningún instrumento jurídico –sea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratado o convención internacional, o ley– define cuándo se puede hablar jurídicamente de 'niño' o 'niña', esos conceptos en su sentido de 'persona jurídica', siguen la misma regla que se ha señalado antes, por lo que debe considerarse que es a partir del nacimiento que adquiere ese carácter un 'niño' o 'niña' para todos los efectos legales, con las excepciones que establece la legislación civil, mismas que están, en todo caso, sujetas a la condición necesaria y absoluta del nacimiento para su eficacia.

"Para recapitular, a partir de una interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los tratados internacionales que interesan al caso no se puede interpretar que el producto de la concepción o fecundación, independientemente de la etapa gestacional en que se encuentre, se deba considerar como per-

---

Si la ley entró en vigor el 20 de marzo de 1998, los "concebidos" para efectos de la reforma constitucional serán aquellos nacidos vivos y viables a partir del 21 del mismo mes y año y hasta el día 300 contado a partir de esa última fecha, es decir, el 14 de enero de 1999.
Por esas razones, el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de mayo de 1997, conforme al acotamiento que hizo el legislador federal ordinario, no tuvo los alcances universales y absolutos que en una de las acciones de inconstitucionalidad se pretendió darle.
Ello de ninguna manera pretende sustentar la constitucionalidad del texto del artículo transitorio de la Norma Fundamental en la ley secundaria (como lo afirmaron los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón y Ortiz Mayagoitia en su voto de minoría en relación con la resolución recaída a la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007), sino acreditar que la interpretación auténtica que se le dio a dicho artículo y que ha prevalecido hasta la fecha, fue precisamente la que se ha señalado.

[47] Esta convención entró en vigor para México el 21 de octubre de 1990, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

sona jurídica o individuo, para efectos de ser sujeto de los derechos constitucionales o de tener capacidad jurídica.

"En este sentido, asiste razón a la parte accionante cuando afirma que el Poder Reformador de la Constitución Local indebidamente equipara al 'concebido' con una persona nacida para todos los efectos legales, mediante una ficción jurídica. Es indebido porque, al indicar que el respeto y la protección de la vida humana comienzan desde el momento de la concepción, pues es entonces cuando inicia esa vida, el artículo impugnado otorga al producto de la vida prenatal todos los derechos y obligaciones previstos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos, así como los establecidos en la propia Constitución del Estado de San Luis Potosí.

"Si ni la propia Constitución Federal ni los instrumentos internacionales pertinentes contemplan como 'individuo' al producto en gestación, tampoco lo puede hacer la Constitución Estatal, porque se conferirían derechos a un grupo de 'sujetos' no reconocidos por la Norma Suprema, lo cual supone una contravención a ésta, en atención al principio de supremacía establecido en el artículo 133[48] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el cual ésta es la Ley Suprema de la Unión, y prevalece sobre las Constituciones de las entidades federativas, que deben apegarse a las disposiciones de aquélla.

"Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia no pasa por alto el hecho de que, en principio, los derechos constitucionales eventualmente podrían extenderse a través de la legislación secundaria. No obstante, el caso que se resuelve no se trata sobre la extensión de derechos, sino sobre la creación de un nuevo grupo de sujetos de derechos a los cuales se les aplican, de acuerdo con la Constitución Local, los derechos humanos y sus garantías previstos tanto en la Constitución Federal como en la Local y en los tratados internacionales que se refieren a derechos humanos. Así pues, el Poder Reformador de la Constitución de San Luis Potosí no puede introducir al orden jurídico un conjunto de individuos que no prevé la Constitución General de la República, pues al hacerlo se reducen los derechos constitucionales de sujetos que sí son reconocidos por ésta, y a los cuales son oponibles los del nuevo 'grupo de sujetos' creado por la norma estatal. Específicamente, si se considerara que el producto de la gestación tiene derechos constitucionales (como por ejemplo, el derecho a la salud, a la integridad física o a la vida, entre otros), éstos limitarían los derechos de los individuos (principal, pero no exclusivamente, de la mujer que no desea procrear) que sí están reconocidos como sujetos normativos por la Constitución Federal. Luego, el Constituyente Estatal no tiene la facultad de ampliar el espectro de sujetos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos en que lo hizo.

---

[48] Esto es así, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:
"**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

"Lo anteriormente afirmado no implica, en forma alguna, que la Constitución no reconozca el valor de la vida humana prenatal, y su consecuente protección o tutela; pero la protección constitucional se encuentra sustentada sobre la base de que aquélla constituye un bien constitucionalmente protegido, como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en la inteligencia de que no tiene una posición preeminente frente a los demás derechos y bienes constitucionalmente tutelados para la persona.

"Es decir, la vida prenatal es un bien jurídico, reconocido incluso por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123.[49]

"Más adelante se analizará si la reforma constitucional local que ahora se combate tiene repercusiones en la forma en que el orden jurídico de San Luis Potosí protege ese bien jurídico.

"De igual manera, este Pleno, al analizar el marco normativo internacional al que se ha sujetado México, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, ya se pronunció sobre los alcances de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –único instrumento internacional que establece la protección a la vida, de manera general, desde el momento de la concepción– en el orden jurídico nacional, toda vez que el Estado mexicano formuló una reserva y una declaración interpretativa al ratificar la invocada convención.[50]

"A mayor abundamiento, debe decirse que en dicha resolución este Tribunal Constitucional se pronunció también en el sentido de que el derecho a la vida no es absoluto, ya que ninguno de los derechos humanos o fundamentales lo son, razón por la cual tendría que ser armonizable el de la vida con otros derechos.[51]

---

[49] Vale la pena recordar que, por ejemplo, tanto el Tribunal Constitucional español como la Corte Constitucional de Colombia han emitido sentencias en el mismo sentido, es decir, reconociendo que el producto de la gestación humana o *nasciturus* es un bien jurídico constitucionalmente tutelado, al que no se le puede conferir el carácter de titular de derechos y obligaciones, y distinguen entre la vida humana –incluso en gestación– y la titularidad del derecho a la vida (cfr. las sentencias 53/85 y 116/99 del Tribunal Constitucional de España y la sentencia C-355/06 de la Corte Constitucional de Colombia).

[50] Páginas 158 a 185 de la resolución recaída a la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

La declaración y reserva vigentes, dado que México retiró parcialmente las formuladas originalmente, son las siguientes:

"1. Declaración interpretativa:

"Con respecto al párrafo 1 del artículo 4o., considera que la expresión 'en general' usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida a partir del momento de la concepción', ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

"2. Reserva:

"El Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos."

[51] Resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, páginas 162 y ss.

"Así, en cualquier caso, el bien constitucionalmente protegido relativo a la vida prenatal no podría tener una prevalencia absoluta e ilimitada en relación con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

"Por todo lo anteriormente señalado, la porción normativa del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí impugnada es inconstitucional, y debe invalidarse, pues viola el principio de supremacía contenido en los artículos 40, 41, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al calificar como persona humana en sentido normativo al producto de la concepción en su etapa prenatal, en detrimento de los derechos de las personas nacidas.

"**Violación al principio de igualdad**

"*En otro apartado de la demanda, los accionantes estiman que la norma impugnada viola el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, al equiparar a desiguales de facto. Es decir, de acuerdo con ese precepto, se debe dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. La reforma combatida equipara a desiguales, o sea, a las personas nacidas y a las ahora 'personas' no nacidas. Sin embargo, hay circunstancias que, de hecho, diferencian al producto de la gestación humana de un individuo nacido, como la de realizar por sí solo funciones vitales básicas.*

"*Aunado a ello, para tratar igual a desiguales es necesario que la equiparación descanse en una base objetiva, razonable y constitucionalmente válida, lo cual no sucede en el caso.*

"Este concepto de invalidez también es fundado.

"A partir de lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional[52] y en otros preceptos constitucionales[53] se ha desarrollado la interpretación relativa al principio de igualdad, conforme al cual se debe tratar de manera igual a los iguales y desigual a los desiguales. Así, en algunas ocasiones el legislador no debe hacer distinciones, mientras que en otras le está permitido o, inclusive, constitucionalmente exigido. Tanto la Primera como la Segunda Sala de este Alto Tribunal han señalado cuáles son los criterios

---

[52] "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"…
"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

[53] Como el artículo 2o., apartado B, que ordena promover la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas; el artículo 4o., en relación con la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; los artículos 13, 14 y 17, relativos a la igualdad de las personas sujetas a un proceso jurisdiccional; y, el artículo 31, fracción IV, atinente a los principios de igualdad en el ámbito tributario.

que deben observarse para determinar si una norma viola o no la garantía de igualdad, al emitir las jurisprudencias 1a./J. 55/2006[54] y 2a./J. 42/2010,[55] respectivamente.

"Ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación coinciden en que primero se debe elegir cuál es el término de comparación adecuado, con el fin de contrastar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si están o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen, y así comprobar si el trato que se da a los primeros es diferente. En otras palabras, es necesario determinar respecto de qué se predica con la igualdad.

"A continuación, hay que establecer si la diferenciación persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida. Lo anterior significa que 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. Sobre este punto, es importante destacar que no toda diferenciación válida debe estar expresamente consignada en el propio Texto Constitucional, sino que basta con que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable –salvo que se trate de alguna de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por ejemplo, las previstas en el artículo 1o., pues en este caso no basta que el fin sea aceptable desde un punto de vista constitucional, sino que es imperativo–.

"Enseguida, se debe analizar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador. Es decir, la diferenciación cuestionada debe ser adecuada para el logro del fin legítimo buscado. Así pues, debe existir una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido.

"Por último, debe verificarse si la medida legislativa es proporcional. En este sentido, el trato diferenciado no puede afectar innecesaria o desmedidamente otros bienes y derechos protegidos, por lo que debe guardar una relación razonable con el fin que se procura alcanzar. Para determinar lo anterior, se deben ponderar sus ventajas y desventajas, para comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados respecto de los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.

"Ahora bien, es necesario puntualizar que en el caso no se está reclamando un trato desigual por considerar que a dos categorías de sujetos que están en la misma situación se les trate de manera diferente; sino porque a dos categorías distintas se les da el mismo trato: en otros términos, por tratar de manera igual a desiguales.

---

[54] "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

[55] "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427.

"Conforme a los criterios descritos anteriormente, el primer paso consistiría en determinar cuál es el punto de comparación. En este caso, se trata de la equiparación del producto de la fecundación (en cualquier etapa del desarrollo gestacional) con los individuos nacidos.

"Esta equiparación no es válida, porque, para efectos jurídicos, no se puede considerar que un óvulo fecundado, un cigoto, un embrión o un feto sean iguales o equiparables a un individuo, entendido como sujeto normativo. Según se ha explicado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que el producto de la fecundación sea un individuo o persona para efectos legales, aun cuando se trata de un bien constitucionalmente protegido.

"Debe partirse de la base consistente en que la intención del Poder Reformador de la Constitución de San Luis Potosí es que el reconocimiento de que la vida comienza desde el momento de la fecundación conlleva efectos jurídicos. Por tanto, si se permitiera que la Constitución del Estado de San Luis Potosí igualara a la vida prenatal con los sujetos nacidos, sería tanto como equiparar a desiguales, pues el producto de la fecundación no puede, constitucionalmente, considerarse como sujeto normativo ni como titular de derechos y obligaciones.

"De esta forma, el artículo 16 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí viola el derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, al pretender igualar un bien jurídico tutelado (es decir, el producto de la fecundación) con individuos que son sujetos de imputación jurídica.

"**II. Contraste de la protección de la vida prenatal con los derechos fundamentales de las mujeres**

"Las anteriores argumentaciones, relativas a la indebida atribución de personalidad a la vida prenatal y a la violación al derecho de igualdad, son suficientes para invalidar la norma combatida. No obstante, conforme al principio de exhaustividad, conviene analizar el resto de los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante, con el fin de determinar si el artículo constitucional combatido es violatorio de derechos fundamentales.

"*En otro apartado de la demanda, los diputados demandantes consideran que el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí viola el derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, pues se restringen opciones para el ejercicio a decidir el número de hijos. Igualmente, argumentan que la mencionada norma transgrede el derecho a la intimidad y a la autodeterminación del cuerpo, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

"*Esto se debe, según la parte accionante, a que se elimina la posibilidad de utilizar métodos de anticoncepción, y se obliga a la mujer a dedicar su cuerpo a que se lleve a término el proceso de gestación, lo cual afecta su autodeterminación corporal (porque su cuerpo queda sujeto a realizar funciones que ella no elige) y su intimidad (pues son otras personas las que deciden respecto de su cuerpo).*

"*A decir de los promoventes, estas restricciones, para ser válidas, necesitan cumplir con ciertos requisitos, de acuerdo con precedentes sentados por la Primera Sala de la Suprema Corte. Así pues, se dice en la demanda que el legislador sólo puede acotar o suspender el ejercicio de los derechos fundamentales en los casos en que la misma Constitución lo permite. Además, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, esto es, la medida debe ser idónea. Por último, la medida debe ser proporcional. A juicio de los accionantes, la medida no cumple con ninguna de estas condiciones.*

"El concepto de invalidez antes resumido es fundado, como se muestra a continuación.

"**La dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres**

"Dado que el principio constitucional de la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres constituyen, en el presente caso, parámetros obligatorios de control de la constitucionalidad de las normas impugnadas, si las normas generales impugnadas, incluso cuando pretendan proteger la vida prenatal, violan la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), entonces esa condición sería suficiente para no ser válidas constitucionalmente.

"Ahora bien, pueden existir distintas clases de medidas o intervenciones legislativas para proteger la vida prenatal en relación con la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres.

"Las medidas normativas compatibles con la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres incluyen, por ejemplo, la nutrición mejorada de las mujeres embarazadas, la prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres, así como la detección temprana de alteraciones fetales o complicaciones maternas que colocan en riesgo al binomio madre-hijo, y que implican obligaciones positivas a cargo del Estado.

"En el caso individual, la porción normativa impugnada, aun cuando pretende proteger la vida prenatal –un bien merecedor de protección constitucional–, resulta inconstitucional, toda vez que, al tiempo que protege la vida prenatal, vulnera la dignidad de las mujeres y sus derechos fundamentales, en particular los reproductivos y a la salud. Lo anterior es así, por lo siguiente:

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un entramado de derechos fundamentales que tiene como uno de sus ejes rectores el concepto de dignidad humana, razón por la cual es preciso realizar una interpretación sistemática y, por tanto, armónica, de las disposiciones relativas aplicables al caso, tomando como eje normativo la dignidad de las mujeres.

"Al respecto, cabe tener presente que el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad de todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana.

"El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[56] establece el principio constitucional de la dignidad humana y, específicamente, el artículo 2o., apartado A, fracción II,[57] de la invocada Constitución consagra expresamente la dignidad e integridad de las mujeres.

"Sobre el particular, es preciso señalar que si bien es cierto que el reconocimiento específico de la dignidad e integridad de las mujeres se estableció mediante el decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, en virtud del cual se reconoce y garantiza la cultura y los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas,[58] también lo es que la protección

---

[56] Conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, el texto vigente es el siguiente:
"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
"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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o *cualquier otra que atente contra la dignidad humana* y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."
[57] "**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.
"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
"…
"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
"…
"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes. …"
[58] De acuerdo con el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, Cámara de Origen, una de las razones para establecer esa cláusula específica de dignidad fue la necesidad de fortalecer la protección de los más débiles. En el texto del dictamen puede leerse: "… los indígenas tienen como individuos, como mexicanos,

de la dignidad e integridad de las mujeres constituye un principio sustantivo de rango constitucional de alcance general, pues informa el conjunto del ordenamiento jurídico y, conforme a una interpretación sistemática, es una vertiente o especificación del principio de dignidad humana establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, y que se puede traducir como el derecho de las mujeres a ser tratadas, en todo caso, con dignidad y, correlativamente, como un deber de cumplimiento no graduable y, en principio, no sujeto a excepciones.[59]

"El referido principio constitucional de dignidad de las mujeres, como se verá, tiene diversas especificaciones normativas en relación con los derechos fundamentales de las mujeres, pudiéndose, así, hablar, por ejemplo, de la dignidad como igualdad y la dignidad como libertad.

"Según ya se ha dicho, el artículo 1o. constitucional, reformado recientemente, establece un marco de protección a los derechos fundamentales mucho más amplio, al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece; que las normas relativas a esos derechos se interpretarán de conformidad con la Ley Fundamental y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; 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, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; y que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

"Por su parte, el artículo 4o. de la Constitución Federal establece varios derechos fundamentales aplicables al caso:[60]

y como ciudadanos los derechos que la Constitución otorga. Sin embargo, es preciso fortalecer la protección de las áreas más débiles del conjunto, especialmente las mujeres y los infantes … Su reconocimiento (se refiere al derecho indígena) ha de sujetarse a los principios de la Ley Suprema y al respeto de la dignidad e integridad de las mujeres." (énfasis añadido).

[59] En el plano de la teoría jurídica se discute acerca de si la dignidad humana tiene una estructura distinta a la de otros derechos fundamentales que, en su caso, requerirían de ponderación o balanceo. En el plano de la teoría jurídica véase, por ejemplo: Atienza, Manuel, "Entrevista a Robert Alexy", en Doxa 24.

[60] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegera (sic) la organización y el desarrollo de la familia.
"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"**Primero.** En su primer párrafo establece, como una manifestación del principio de igualdad invocado, que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

"La referida igualdad entraña una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, toda vez que, frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones discriminatorias.

"Apoya lo anterior, la tesis 1a. CLII/2007, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte, de rubro: 'IGUALDAD JURÍDICA DEL HOMBRE Y LA MUJER PREVISTA EN EL ARTÍCULO 4o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.',[61] que este Pleno comparte.

"**Segundo.** El artículo 4o., párrafo segundo, constitucional establece, en forma expresa, uno de los derechos básicos que constituye o fundamenta los *derechos reproductivos*, al disponer que: 'Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos'.

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
"Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.
"Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural."

[61] El texto de esa tesis dice: "El primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974 como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley, el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional, más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 262.

"Este artículo no siempre ha tenido la misma redacción. En mil novecientos setenta y cuatro se modificaron los dos primeros párrafos, para quedar con el texto actual. Esa reforma constitucional al artículo cuarto tuvo como eje rector la ampliación de los derechos de las mujeres.

"Tanto la exposición de motivos como los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, coinciden sobre cuáles son los principales objetivos de la reforma constitucional: la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; la protección de la organización y el desarrollo de la familia; y el derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Con estos fines en mente, no sólo se reformó el artículo 4o. constitucional, sino que también se modificaron los artículos 30 y 123, apartados A y B, de la Norma Fundamental; el primero para 'establecer estricta igualdad entre varones y mujeres para adquirir los beneficios de la naturalización mexicana' y el segundo con objeto de equiparar los derechos laborales de las mujeres con los de los hombres.[62]

"A partir de las consideraciones de la exposición de motivos y de los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión[63] se desprende lo siguiente:

---

[62] Expresamente, en la exposición de motivos se aseveró que: "la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y la lactancia.". En este punto, es relevante hacer notar que la protección que se confiere al producto de la gestación es en función de los derechos laborales de la mujer embarazada, y no considerando a aquél como un sujeto de imputación jurídica.

[63] Exposición de motivos: "Para elevar el nivel de desarrollo en los más diversos órdenes, simultáneamente a la igualdad de hombres y mujeres, la iniciativa para incorporar a la Constitución un nuevo artículo cuarto ordena a la ley proteger la organización y el desarrollo familiar. Es en el seno de la familia donde se conservan con más pureza las formas de convivencia que dan a la sociedad mexicana su carácter singular y donde se generan las más limpias y auténticas aspiraciones y transformaciones. No es aventurado afirmar que la familia mexicana suscribe diariamente el plebiscito de la nación, que su preservación es garantía de permanencia social y de legítimo cambio.

"Entonces, al definirnos como una nación revolucionaria tenemos que proponer las bases para que en el seno de cada familia se opere sustancialmente la revolución de las conciencias, de las actitudes y de las acciones.

"En forma consecuente con la política demográfica libremente adoptada por la nación mexicana, humanista y racional, el segundo párrafo del artículo cuarto que se propone entiende el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968; este derecho fundamental implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres. La procreación libre apareja un derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

"Es condición humana incorporar valores culturales a las más simples funciones vitales; con mayor razón la actividad reproductiva merece un revestimiento cultural y un tratamiento responsable. Por la cultura el hombre es responsable; su responsabilidad lo hace libre; por su libertad se educa e informa. Desterrar de nuestra existencia los hijos de la ignorancia y la pobreza favorece la procreación por la libertad, la educación, el amor y la comprensión de la pareja, y refuerza el sentido solidario de la función generadora."

Dictamen de la Cámara de Origen (Diputados): "Un nuevo artículo 4o. Constitucional es punto de partida de las reformas que se proponen. El texto vigente de dicho precepto se incorpora al artículo 5o. de la Ley Fundamental. Tres principios esenciales se establecen en la disposición:

"• Los primeros dos párrafos del artículo cuarto constitucional tienen como origen una reforma cuyo objetivo era resaltar diversos derechos de las mujeres.

"La igualdad jurídica del varón y la mujer; la protección legal de la organización y desarrollo de la familia; y, el derecho de toda persona a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y esparcimiento de sus hijos.
"El primer aspecto, referente a la igualdad jurídica, recoge oportunamente un postulado básico de los movimientos libertarios y sociales de México. Facilita la participación plena de la mujer en cuatro ámbitos esenciales de la vida nacional. El proceso educativo, el mercado laboral, la revalidación de la vida familiar y las estructuras públicas o políticas.
"Esta reforma supone una ruptura de viejas barreras que impedían el cabal desempeño de las mujeres mexicanas en el proceso de desenvolvimiento. Su alta jerarquía constitucional conlleva la remodelación de la legislación ordinaria en las esferas federal y local. Así, millones de mujeres de todo el país disfrutarán los beneficios del nuevo marco normativo.
"El nuevo régimen jurídico al suprimir cualquier signo de discriminación femenina, favorece la práctica de una igualdad que facilite el despliegue integral de las capacidades de los varones y las mujeres de México.
"El segundo aspecto del nuevo precepto constitucional corresponde a la protección legal de la organización y desarrollo de la familia. Un trascendental avance en la actualización de las institucionales jurídicas nacionales habrá de operarse de ser aprobada esta nueva garantía social.
"...
"El tercer aspecto del artículo 4o. concierne al derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Esta disposición, elevada al plano constitucional, protege un hecho básico, íntimamente vinculado a la igualdad real de la mujer: la creación de la vida misma.
"Este precepto es consecuente con la política demográfica humanista adoptada por el Gobierno de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968, al consagrar el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria.
"Los elementos integrantes de la disposición, concuerdan también con los capítulos relativos de la Conferencia Mundial de Población celebrada este año en Bucarest, donde se concluyó que el derecho humano a la planeación familiar, debe ejercitarse en forma libre, responsable e informada.
"En trabajo de comisiones, se recibió la sugerencia de dejar contenida en el Texto Constitucional la información que esta obligación ya se encuentra implícita en el segundo párrafo del artículo 4o. de la iniciativa de ley, dada la naturaleza de las garantías individuales que son esferas de derechos imprescindibles de los mexicanos e imponen limitaciones al poder público, como en el caso, obligaciones concretas de hacer.
"Este derecho, oponible ante el Estado, se inscribe en el contexto de las garantías individuales. Su libre ejercicio supone la ausencia de coacción por el poder público; la información se entiende como la obligación estatal de contribuir a la capacitación para el mismo, generalizándose así esa conciencia plena que es la responsabilidad.
"La determinación del número y espaciamiento de los hijos son rasgos fundamentales de la planeación familiar. Una menor cantidad de hijos posibilita una mayor atención y cuidado para cada uno de éstos y la incorporación de la mujer a las tareas colectivas. La separación de los nacimientos racionaliza la fecundidad y facilita la organización de la vida femenina. De ahí la importancia de su inserción en el segundo párrafo del artículo 4o. constitucional de la iniciativa."
Cámara Revisora (Senadores): "Al advertirse en la iniciativa, que la situación general se ha modificado profundamente, afirma que resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que contemplan la participación de la mujer en los procesos educativo, cultural, económico y social, reiterando el señor presidente su expresión, de su último informe a la nación, de que la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus

"• El derecho a la procreación se entiende como una 'garantía personal de raigambre solidaria'.

---

derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades, lo que lo determinó a hacer factible una completa revisión de las leyes federales correspondientes. Pertinentemente se apoya el jefe de la Nación en la relación proporcional que cita a continuación. En el renglón educativo, el 62 % integrado por varones y el 38% por mujeres, con 14 o más años de edad; y asistentes a instituciones de enseñanza profesional y de postgrado, el 73% de varones y el 27% de mujeres, en 1970. En actividades productivas, de 13 millones de personas en 1970, el 81% corresponde a los varones y el 19% o sea la quinta parte al sector femenino; y sólo trabajan de un 15 a un 17% de las mujeres casadas.

"Se aduce en la iniciativa que la población femenil resiente más los efectos en el problema del empleo y sub-empleo. Que las condiciones económicas de México reclaman la participación de la mujer en la creación de riqueza y de nuevas fuentes de trabajo e ingresos para la familia mexicana, lo que no será realidad ni programa, si no se rompen las barreras que han legitimado el alejamiento de la mujer en las tareas que requieren habilidades y conocimientos más allá de la educación elemental, y que, como educación y trabajo son variables interdependientes, dar educación y trabajo a la mujer no es sólo resolver problemas económicos, sino fundamentalmente formar conciencias libres.

"Luego, se expresa como objetivo de la iniciativa de reformas, la necesidad de asentar claramente en el elevado plano constitucional, a lado de otros grandes principios rectores de la vida social, la igualdad entre hombres y mujeres, ratificándose así la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales, al sumarse las reformas al equilibrio que ese sistema encontró al asegurar las libertades individuales y las garantías sociales, precediendo ahora, con razón, al artículo 4o., que se propone, la garantía del 3o., que enraíza en el sustrato igualitario sus profundos ideales de fraternidad y los fortalece con el rechazo de cualquier privilegio, enriqueciendo la ideología libertaria y de solidaridad social de nuestra Constitución, ordenando la igualdad jurídica entre los sexos y enmarcándola entre los derechos a la educación y al trabajo. Al consagrar esa igualdad, hace explícita una decisión de humanismo y recoge una demanda precisa e inequívoca de las mujeres.

"...

"Consecuente, con la política demográfica, humanista y racional, se propone en el segundo párrafo del artículo cuarto, se entienda el derecho a la procreación como una garantía personal de raigambre solidaria, que implica libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres, citándose al respecto la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968. Esa procreación lleva aparejado el derecho a la información y un compromiso de solidaridad.

"...

"El tercer interés que se protege en el artículo 4o., es el relativo al derecho de toda persona para decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. Esta disposición, contemplada como garantía constitucional, aunque atañe y vincula más íntimamente a la mujer, por la creación de la vida misma, aspira a proteger por igual a la pareja y creemos que su común acuerdo en la formación de una familia, equilibrará convenientemente todos los extremos a los que puede llegarse con una inteligente formación familiar a la que actualmente se propende, con una política demográfica humanista adoptada por el Gobierno de la República. Reiteramos aquí nuestra conformidad de criterio con las ideas que son fruto de la declaración de la Organización de las Naciones Unidas en Teherán en 1968 y nuestra concordancia con las relativas a la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest, que concluyó con el derecho humano a la planeación familiar y su debido ejercicio en forma libre, responsable e informada, estimando con la Colegisladora, que la información que pudiera sugerirse a cargo del Estado puede considerarse implícita en ese segundo párrafo del artículo 4o. de la iniciativa de ley, dada la naturaleza de las garantías individuales, que así lo hacen suponer fundadamente.

"Sobre este punto, vale la pena recordar que en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, se estableció que, si bien tanto los hombres como las mujeres tienen derechos reproductivos, lo cierto es que las segundas están en una situación distinta que los primeros, ya que hay consecuencias de un embarazo no deseado que recaen sobre la mujer que lo experimenta y no sobre el hombre, por lo que se afecta asimétricamente el plan de vida de la primera.[64]

"Asimismo, como lo estableció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, fallada el dieciséis de agosto de dos mil diez, el artículo 4o. de la Constitución Federal al establecer el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada, consagra un 'derecho fundamental, de los denominados de libertad, como es el decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica también la decisión de no tenerlos; a la par, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de proporcionar información acerca de métodos de anticoncepción, educación sexual, etcétera, a fin de que dicha decisión sea tomada en forma responsable e informada.'

"De acuerdo con lo anterior, el derecho de *libertad* a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica la decisión de no tenerlos, es un derecho humano reconocido y garantizado en la Constitución General de la República, que constituye, a su vez, el fundamento de los derechos reproductivos de las mujeres.

"En este sentido, en lo concerniente al concepto de *derechos reproductivos*, cabe tener presente que, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de

---

"La decisión libre, responsable e informada sobre número y el espaciamiento de los hijos, consagra un derecho que puede ejercitarse y aun oponerse ante autoridades, y, por lo mismo, supone la ausencia de coacción de parte del poder público. Ya éste se encargará, lo creemos también fundadamente de contribuir a la difusión de los conocimientos indispensables para que tal derecho se ejercite con plena conciencia de la responsabilidad social que entraña, para el armónico desenvolvimiento de la colectividad; no otra cosa se desprende del marcado interés cultural, que con ese desiderátum, pone de manifiesto el Gobierno Federal en sus programas sobre población, conformados de manera tan eficiente en sus planes educacionales.
"En el segundo apartado del artículo 4o., se colige también la planeación familiar. Es de todo punto consecuente la reforma, por cuanto a que el espaciamiento de los hijos determina una familia poco numerosa, en la que el cuidado de aquéllos se beneficia en todos los aspectos y su formación física y moral puede ser tan completa como ese pequeño grupo la propicie. La mujer en estas condiciones, podrá tener el tiempo suficiente para dedicarse a algún desempeño en la vida colectiva, con el que en cultura o bien sea por bienes económicos, producto de actividades pertinentes con su condición familiar, torne a ésta más desahogada y más eficaz al hombre, esta misma situación, de menor agobio, procurará también su desenvolvimiento en todos los órdenes y facilitará igualmente su directa obligación para el sostenimiento del hogar. Por otra parte y contemplada la misma disposición legal, el espaciamiento de los hijos garantiza una fecundidad feliz y la posibilidad de una vida sana, evitando en multitud de casos los fracasos de frecuentes gestaciones y alumbramientos y el debilitamiento que por ello sobreviene la mujer. Todo lo cual da una mayor y más ostensible pertinencia a la reforma."
[64] Páginas 188 y 189 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (también conocida como CEDAW),[65] los Estados están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de atención médica, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, entre los cuales se menciona expresamente los que se refieren a la planificación familiar.[66]

"En esa línea, la convención anteriormente citada establece expresamente el mandato de no discriminación en diversos ámbitos[67] entre los cuales destacan, en lo que inte-

---

[65] La entrada en vigor para México de esta convención fue el 3 de septiembre de 1981, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

[66] "**Artículo 12**
"1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
"2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia."

[67] Uno de los objetivos centrales de la invocada convención es garantizar a la mujer el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.
El artículo 2 de la invocada convención establece que: "Los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones una política encaminada e eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se comprometen a:
"a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
"b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
"c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
"d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
"e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
"f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
"g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer."
La citada convención define el término "discriminación contra la mujer.
Asimismo, especifica algunos de los modos en que se alcanzarán los objetivos de la convención, como el establecimiento de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) y la obligación de los Estados partes para tomar todas las medidas apropiadas para:
a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

resa, el derecho a la atención médica, a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia, la protección a la mujer en las zonas rurales, en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, así como que los Estados partes asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que le permitan ejecutar esos derechos.

"Igualmente, el Programa de acción de la conferencia internacional de población y desarrollo[68] (El Cairo, mil novecientos noventa y cuatro) –considerado como el primer instrumento internacional que define la salud reproductiva y los derechos reproductivos[69]–, señala que los 'derechos reproductivos' abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales de derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso y esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ellos y a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva; también incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos.

"Asimismo, es preciso señalar que la Plataforma de Acción de Beijing acordada en la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la mujer celebrada en mil novecientos

---

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.
Es preciso resaltar que la convención utiliza una determinada técnica para especificar las obligaciones negativas y positivas a cargo de los Estados partes, a partir de la identificación de ciertas situaciones en que las mujeres sufren discriminación. Así, por ejemplo, establece que los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.
El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha formulado diversas consideraciones y emitido recomendaciones en relación con los informes presentados por México (1998, 2002 y 2006).
También es preciso tener presente el protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer suscrito y ratificado por el Estado mexicano.

[68] Si bien los acuerdos emanados de las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas no tienen un carácter vinculante, pueden guiar la interpretación normativa y la implementación de políticas en los países. En todo caso, revisten un alto valor, pues forman parte de la agenda internacional consensuada en el interior de las Naciones Unidas.

[69] Entre otros, véase: García Muñoz, Soledad, "Género y derechos humanos en las mujeres: estándares conceptuales y normativos en clave de derecho internacional", en Cruz Parcero, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (comps.) *Derechos de las mujeres en el Derecho Internacional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, 201, p. 75.

noventa y cinco señala que: 'Los derechos humanos de las mujeres incluyen el derecho a tener control sobre su sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva y a decidir libre y responsablemente respecto de esas cuestiones, libres de coerción, discriminación y violencia' (párrafo 26).

"En la misma línea, el artículo 23, párrafo 1, inciso b),[70] de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su salud, y se ofrezcan los medios necesarios para ejercer esos derechos.

"De esta forma, los derechos reproductivos son indispensables para que las mujeres dispongan en forma autónoma de su capacidad reproductiva.

"Lo antes expuesto, permite concluir que los derechos reproductivos son derechos humanos garantizados constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos invocados suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

"**Tercero.** El artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Federal establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Al respecto, es preciso señalar que el derecho a la salud entraña la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona. Apoya lo anterior, la tesis aislada P. LXVIII/2009 sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: 'DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.'[71]

---

[70] "Artículo 23
"Respeto del hogar y de la familia
"1. Los Estados partes tomarán medidas efectivas y pertinentes para poner fin a la discriminación contra las personas con discapacidad en todas las cuestiones relacionadas con el matrimonio, la familia, la paternidad y las relaciones personales, y lograr que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás, a fin de asegurar que:
"...
"b) Se respete el derecho de las personas con discapacidad a decidir libremente y de manera responsable el número de hijos que quieren tener y el tiempo que debe transcurrir entre un nacimiento y otro, y a tener acceso a información, educación sobre reproducción y planificación familiar apropiados para su edad, y se ofrezcan los medios necesarios que les permitan ejercer esos derechos."

[71] El texto de la mencionada tesis establece: "El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana,

"Así, hay un mandato explícito de rango constitucional para proteger o tutelar el derecho a la salud de toda persona, lo que significa que el derecho a la salud es universal, entendido en el sentido de que el Estado Mexicano tiene el deber de crear las condiciones que permitan que todas las personas tengan un nivel adecuado de protección a la salud.

"El derecho a la salud comprende una serie de libertades y derechos, entre los cuales se encuentran la libertad sexual y genésica y el derecho a no padecer injerencias, torturas o experimentos médicos no consensuales, así como el derecho a un sistema de salud que ofrezca a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

"Apoya lo anterior, la tesis 1a. LXV/2008, sustentada por la Primera Sala, y que hace suya este Pleno, de rubro: 'DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.'[72]

---

va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físicopsicológica.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6.

[72] Dicho criterio es del siguiente tenor: "Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los

"En el mismo sentido que el artículo 4o. constitucional, el artículo 12[73] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[74] prevé el derecho a la salud. Aquí, los Estados parte del pacto reconocen el derecho de las personas a disfrutar del nivel más alto posible de salud (tanto física como mental). De igual manera, los Estados se obligan a establecer ciertas medidas para asegurar este derecho, entre las cuales se encuentra la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

"Cabe tener presente que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[75] de la Organización de las Naciones Unidas emitió la observación general número 14, relativa a la interpretación del artículo 12 del pacto. Entre otras cosas, señaló que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano, sino que éste entraña libertades y derechos (en concordancia con el criterio sentado en la tesis 1a. LXV/2008, recién transcrita). Entre las libertades que se enumeran, se encuentran las de 'controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias.'[76]

"Igualmente, en esta observación general, el mencionado comité recomendó 'que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre'.[77] Además, consideró que el enfoque basado en la perspectiva de género implica reconocer que 'los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer.'[78]

---

servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 457.

[73] "**Artículo 12**

"1. Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

[74] El Estado Mexicano se adhirió a este tratado el 23 de marzo de 1981, y el decreto promulgatorio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año.

[75] Este comité se formó para desempeñar las funciones de supervisión asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la parte IV del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Está conformado por expertos y su función principal consiste en supervisar la aplicación del pacto por los Estados parte.

[76] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, párrafo 10.

[77] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 14, párrafo 20.

[78] Ibídem.

"En congruencia con lo anterior, el derecho fundamental a la protección de la salud incluye la salud reproductiva y la salud sexual,[79] que constituyen aspectos básicos de la salud de las personas, particularmente de las mujeres, en cuanto que miran a su bienestar general.

"Cabe destacar que el derecho a la salud reproductiva y sexual, en conjunción con el principio de igualdad y el mandato de no discriminación, bloquean toda posibilidad de discriminar, por motivos de género, en relación con ese derecho, habida cuenta que cualquier discriminación relacionada con el derecho fundamental a la salud, en las vertientes señaladas (salud reproductiva y salud sexual), constituiría un atentado contra la dignidad de las mujeres.

"Asimismo, la Constitución General de la República reconoce el derecho a la vida privada. El derecho a la vida privada está reconocido y tutelado en diversos preceptos constitucionales, por ejemplo, en los artículos 1o.; 4o.; 6o., fracción II; 7o.; 10; 14; 16 y 24.

"La protección constitucional de la vida privada entraña, entre otros aspectos, la garantía de un ámbito de protección de la existencia de las personas que les provea de condiciones adecuadas para el desarrollo de su autonomía y de su libertad; asimismo, el concepto de vida privada guarda estrecha conexión con la pretensión de tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida y se relaciona con una amplia gama de derechos, entre otros, con los derechos reproductivos y el derecho a la salud reproductiva y sexual.

"Así, el derecho fundamental a la vida privada protege y garantiza ciertas decisiones; en particular, las que se tomen en ejercicio de los derechos reproductivos y a la salud reproductiva y sexual, ya que la decisión de la mujer de interrumpir o continuar con su embarazo es una de las decisiones más importantes y trascendentes que debe tomar, en ejercicio de su autonomía y en libertad, sin interferencias o injerencias externas.

"Lo anterior encuentra sustento en la tesis 1a. CCXIV/2009 sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, compartida por este Pleno, de rubro: 'DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.'[80]

---

[79] En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo acerca de la salud reproductiva y salud sexual: "La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia … (La atención de la salud reproductiva) incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual".

[80] La mencionada tesis dispone: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo 'privado'. Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las

"De igual forma, este Tribunal Pleno estima que el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos, y además, sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con el invocado derecho fundamental de libertad establecido en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"Conforme a todo lo expuesto, una interpretación sistemática y, por ende, articulada del principio constitucional de dignidad y de los derechos reproductivos y sexuales del derecho a la salud reproductiva y sexual, así como del derecho a la vida privada, en su vertiente de protección y garantía de las decisiones que las mujeres tomen, en ejercicio de tales derechos, permite establecer que éstos protegen o tutelan su derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; la libertad para decidir procrear o no hacerlo, no sólo antes

---

personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad –para el desarrollo de su autonomía y su libertad–. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 277.

del embarazo, sino también, en ciertos casos o supuestos y bajo ciertas condiciones, durante el embarazo, para continuar con el mismo o interrumpirlo; y tomar esas decisiones en un entorno libre de coerción, discriminación y violencia, que preserve la dignidad de las mujeres.

"Sin embargo, como se explicará en el apartado siguiente, la norma general impugnada (es decir, el artículo 16 constitucional de San Luis Potosí) significa o entraña una restricción indebida a la libertad reproductiva de las mujeres, puesto que establece una protección absoluta o incondicionada a la vida prenatal.

"**Protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal**

"El precepto cuya invalidez se demanda establece una protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal de acuerdo con el sentido y alcance normativos de las disposiciones impugnadas que contiene, a partir no sólo de la articulación de los propios textos normativos, sino también de la intención objetiva expresa del Poder Constituyente Permanente Local, según se desprende de la exposición de motivos, del dictamen respectivo y de la discusión en el Pleno del Congreso del Estado, que condujeron a la aprobación del decreto impugnado.

"En particular, cabe destacar que, conforme al dictamen conjunto de la Comisión de Puntos Constitucionales y de la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género del Congreso del Estado, la iniciativa que condujo a la aprobación del decreto impugnado se basa en la premisa fundamental de que el ser concebido es persona humana y tiene derechos, comenzando por el derecho a la vida y a nacer, al tratarse de una persona distinta de la madre.

"La protección absoluta o incondicionada de la vida prenatal establecida en el decreto impugnado se traduce en la violación de la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), toda vez que la protección absoluta de la vida del concebido no nacido (embrión/feto), se establece a costa o en detrimento de los derechos fundamentales de las mujeres, cuando, primero, como se ha indicado, los bienes o derechos constitucionales no son absolutos y, segundo, dado que, en el presente caso, confluyen, por un lado, el bien constitucional de la vida prenatal y, por otro, los derechos fundamentales de las mujeres, este Tribunal Pleno entiende que debe procurarse, de ser posible, un equilibrio razonable de los bienes y derechos constitucionales en tensión, de tal manera que puedan prevalecer en lo posible, armónicamente, sin que necesariamente uno o unos eliminen de manera absoluta al otro u otros.

"Así, las normas impugnadas atentan contra la dignidad de las mujeres, ya que la contemplan como un instrumento reproductivo, lo que sirve a un estereotipo negativo de género,[81] a saber: el rol social apropiado y destino natural de las mujeres es ser

[81] Un estereotipo es una visión generalizada o preconcepción de actitudes o características poseídas por los miembros de un grupo social particular (por ejemplo, las mujeres, las lesbianas o las indígenas) o los roles que realizan o debe realizar. Estereotipar da como resultado generalizaciones o preconcepciones con respecto a atributos, características o roles de miembros de un particular grupo social, que hace innecesaria la consideración de las habilidades, necesidades,

madres, con independencia de su capacidad para forjar sus propias identidades y dirigir sus vidas, en ejercicio de su autonomía y libertad. Ese estereotipo de género,[82] al degradarlas a un determinado rol e imponerles una carga desproporcionada, es incompatible no sólo con la dignidad de las mujeres (en especial de las que no desean procrear), sino también con sus derechos individuales y libertades fundamentales, concretamente su libertad reproductiva, protegida constitucional y convencionalmente.[83]

"En ese contexto, es pertinente señalar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, antes invocada, establece la obligación específica de los Estados partes para tomar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

"En el caso concreto materia de esta resolución, el Poder Constituyente Permanente del Estado de San Luis Potosí, al configurar el pretendido derecho a la vida del no nacido y darle el alcance de considerar al producto de la concepción como *persona*, viola el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al haber creado una norma que introduce restricciones indebidas que atentan, como se ha destacado en diversas partes de esta resolución, contra la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres.

"Esto es así, puesto que el artículo 16 de la Constitución Local, en la parte impugnada, establece una protección absoluta o incondicionada que atenta contra la dignidad de las mujeres, ya que la reducen a un instrumento reproductivo, lo que conlleva necesariamente una restricción indebida de esos derechos establecidos en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Así pues, la porción normativa del artículo impugnado que dice: 'desde el momento en su inicio en la concepción' viola el derecho a la dignidad de las mujeres (artículos 1o. y 2o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la igualdad de la mujer (artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la no discriminación (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), los derechos reproductivos (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), el derecho a la salud (artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados

---

deseos y circunstancias de cualquier miembro particular del grupo. Los estereotipos de género se ocupan de la construcción o entendimiento social y cultural de hombres y mujeres. Véase, por ejemplo: Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone, *Gender Stereotyping. Transnational Legal Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010, páginas 9 y 20.

[82] Específicamente, un estereotipo por ejemplo de "rol sexual", se refiere a una visión normativa o estadística acerca de los roles apropiados de hombres y mujeres. Ídem, página 28.

[83] Cabe señalar que no es inusitado que tribunales constitucionales y tribunales internacionales nombren e identifiquen estereotipos de género negativos, pues así lo han hecho, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, en el caso C-355/2006, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso González y otras ("*Campo algodonero*") *vs. México*, párrafo 208.

Unidos Mexicanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 12.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), el derecho a la vida privada (artículos 1o., 4o., 6o., fracción II, 7o., 10, 14, 16 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y la obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta para eliminar prejuicios y prácticas basadas en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (artículo 5, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).

"**Juicio de razonabilidad o proporcionalidad**

"Independientemente de lo señalado en párrafos antecedentes, también es necesario que se someta a la norma combatida a un juicio o prueba de razonabilidad o proporcionalidad, con el fin de dar contestación al argumento toral planteado por el promovente en el presente apartado, tal como lo han hecho el Pleno y las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ocasiones.[84]

"Desde el punto de vista metodológico, una de las razones en favor de realizar, en el presente caso, un juicio de razonabilidad o proporcionalidad es que permite aclarar analíticamente los pasos argumentativos del control abstracto de constitucionalidad, lo que redunda en una mejor motivación; puesto que el planteamiento del promovente involucra derechos fundamentales de las mujeres. Por tanto, resulta idóneo realizar ese juicio, en cuanto que constituye un marco analítico general que permite abordar conflictos entre bienes y derechos constitucionalmente protegidos, como el que se plantea en el presente caso.

"Lo anterior, con independencia de las cuestiones (ya abordadas) sobre si es válido atribuir, en el sistema de la Constitución Federal mexicana, el derecho a la vida a los no nacidos, o sobre la relación y los efectos del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí en los derechos de las mujeres.

"El juicio de proporcionalidad en sentido amplio está compuesto de diversos principios:

"**1.** Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo.

"**2.** Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

"**3.** Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

---

[84] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 170/2007 y 74/2008, resueltas por el Tribunal Pleno el diez de abril de dos mil ocho y el doce de enero de dos mil diez, respectivamente.

"Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba. Si la acción legislativa supera el juicio, la misma será constitucionalmente válida; en caso contrario, la intervención legislativa será considerada inconstitucional.

"De acuerdo con lo anterior, a continuación se examinará si la norma enjuiciada tiene una finalidad constitucionalmente válida, si existe adecuación o conexión entre la misma y el fin que, en su caso, se identifique, así como si su establecimiento puede considerarse necesario y proporcional en sentido estricto para alcanzar ese fin.

"El artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí, en la porción normativa impugnada, en cuanto dispone que tutela el derecho a la vida y la protege desde su inicio en la concepción, tiene un fin constitucionalmente válido, puesto que es conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tutela o protege la vida humana. Sin embargo, con arreglo a la propia Constitución, la vida prenatal constituye un bien jurídico;[85] y una Constitución Local no puede otorgarle una protección igual que la que da a las personas nacidas, como se ha sostenido anteriormente. Así, en tanto que el precepto combatido establece el derecho a la vida del concebido como si se tratara de una persona ya nacida, para todos los efectos legales correspondientes, carece de un fin constitucionalmente válido. En otras palabras, es válido que se pretenda proteger la vida en general, mas es inválido que se dé trato de persona jurídica a la vida prenatal.

"La norma bajo análisis tampoco es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente válido identificado, toda vez que si bien parece servir a la protección de la vida prenatal, lo cierto es que, a la luz de otros fines o principios constitucionales, como la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres (particularmente el derecho a decidir de manera libre el número y espaciamiento de sus hijos, consignado en el artículo 4o. de la Constitución Federal), tiene un efecto negativo significativo, de acuerdo con lo que ya se ha dicho.

"La medida legislativa bajo escrutinio no es necesaria, toda vez que, al establecer un pretendido derecho absoluto o ilimitado, específicamente en favor de la vida prenatal, afecta o vulnera, por sí mismo, los derechos fundamentales de las mujeres consagrados en la Constitución General de la República y en diversos tratados internacionales, cuando, para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo indicado, pueden existir medidas alternativas menos gravosas o restrictivas de los referidos derechos fundamentales, como pueden ser, entre otras, la promoción y aplicación de políticas públicas integrales de atención a la salud sexual y reproductiva, así como de educación y capacitación sobre la salud sexual y reproductiva, los derechos reproductivos y la maternidad y paternidad responsables, a fin de proteger la vida prenatal.

"Lo anterior es así, porque la atribución de un pretendido derecho absoluto a la vida al no nacido, por ejemplo, a un embrión, implica, por una parte, que ese derecho sería

---

[85] Como se determinó por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

superior a todos, es decir, en todo caso, prevalecería sobre o precedería a cualquier otro derecho fundamental, incluidos los derechos fundamentales de las mujeres establecidos en la Constitución Federal, cuando este Tribunal Pleno ha sostenido que no existen derechos absolutos. Por otra parte, dada la naturaleza relacional de los derechos, impone a otros –distintos del pretendido titular del derecho a la vida del no nacido– impedimentos, restricciones normativas, deberes u obligaciones correlativos,[86] lo que a su vez implica, tratándose de los particulares (pues también impone obligaciones a cargo del propio estado de San Luis Potosí), restricciones a su libertad.

"En particular, la medida legislativa bajo análisis impondría restricciones a las libertades y derechos fundamentales y constitucionales de las mujeres sujetas al ámbito de validez de la norma impugnada, por una razón fundamental, a saber: el pretendido derecho a la vida del no nacido, al ser superior a todos, impondría –de suyo–, en abstracto o en concreto, restricciones a cualquier derecho fundamental de las mujeres, sujetas a ese ámbito de validez, como los derechos reproductivos reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Federal. Por tanto, la norma general impugnada que establece el derecho a la vida del no nacido impone restricciones indebidas o injustificadas a las mujeres, sujetas al ámbito de la validez de la norma, que afectan sus derechos fundamentales.

"Finalmente, la intervención legislativa bajo escrutinio constitucional no resulta proporcional en sentido estricto, ya que –como sostiene el impugnante– produce una afectación desproporcionada y exorbitante en los derechos fundamentales de las mujeres, en cuanto que, en forma absoluta, lejos de optimizar, en la mayor medida posible, los derechos y bienes en juego, impide el ejercicio de los derechos fundamentales de las mujeres (particularmente, su dignidad y derechos reproductivos, como se mostrará más adelante) a costa del pretendido derecho a la vida del no nacido.

"Lo anterior, en el entendido de que, dado que los derechos fundamentales y otros bienes constitucionalmente tutelados no son absolutos ni ilimitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres, consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales, destacadamente, la vida prenatal.

"Consecuentemente, por las razones expuestas, la norma general impugnada, al no satisfacer el juicio de razonabilidad o proporcionalidad, resulta inválida, en las porciones normativas que dicen: 'como fundamento de todos los derechos de los seres humanos' y 'desde el momento en su inicio en la concepción'.

"**III. Efectos del artículo 16 constitucional local en la legislación secundaria del Estado**

"En otro orden de ideas, en el tercer concepto de invalidez, los diputados accionantes consideran que la reforma viola diversos derechos de las mujeres y dicen que ésta

[86] Lo anterior, en el entendido de que, a partir de Hohfeld, si bien un derecho en sentido amplio tiene necesariamente correlativos, no necesariamente tiene como correlativo un deber. Véase: Cruz Parcero, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayo para una teoría estructural de los derechos*, Trotta, Madrid, 2007, p. 38.

tiene dos finalidades: la primera, es limitar la normatividad penal secundaria, para garantizar que no se despenalice la interrupción del embarazo y, la segunda, es fijar la regulación que permita la interrupción legal del embarazo bajo ciertas circunstancias.

"Aunado a ello, consideran que el artículo combatido se debe interpretar en el sentido de que no establece un mandato explícito de penalizar la interrupción del embarazo, aun cuando establece los casos en que no es punible el aborto. No obstante, el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí sí tiene efectos en la legislación secundaria de la entidad federativa. Según los demandantes, algunos de esos efectos son la restricción del uso de métodos anticonceptivos que operan después de la fecundación del óvulo (como la 'píldora del día siguiente' y el dispositivo intrauterino) y de la fecundación *in vitro*. Estas restricciones significan una regresión en los derechos reproductivos de las mujeres.

"Igualmente, los promoventes señalan que si la Constitución Local reconoce personalidad jurídica al óvulo fecundado, al blastocisto, al embrión y al feto, se les hace titulares de derechos fundamentales. Ello transforma el régimen jurídico, pues las leyes secundarias deben interpretarse a la luz de la redefinición del concepto de persona.

"Para dar respuesta a este concepto de invalidez, en primer lugar se debe establecer cuáles son los efectos de la norma impugnada en la legislación secundaria del Estado de San Luis Potosí.

"Este Alto Tribunal ha determinado que en el Estado Mexicano existen varios órdenes jurídicos, entre los cuales se encuentran el orden jurídico local o estatal. Este orden jurídico local o estatal siempre estará supeditado al orden constitucional, de conformidad con los artículos 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia plenaria P./J. 136/2005, que lleva por rubro: 'ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.'[87]

"En el marco del Estado federal, en el interior de cada uno de los órdenes jurídicos parciales, la Constitución Local es la norma de mayor jerarquía, en el sentido de que al establecer los requisitos y el procedimiento para la creación de las demás normas locales, condiciona la validez formal y material de la legislación secundaria local.[88]

---

[87] El texto de esa jurisprudencia dice: "De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

[88] Según el artículo 116 de la Constitución Federal, que dice:

"**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.

"De acuerdo con lo anterior, las leyes locales están subordinadas jerárquicamente a la Constitución Local, de acuerdo con lo que se denomina 'principio de supremacía constitucional local.'[89] Por tanto, toda antinomia planteada entre una ley local y la Constitución Local debe resolverse a favor de esta última, conforme al principio *lex superior* (salvo el caso de que la Norma Constitucional Local no sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"Pero no sólo eso, sino que, con motivo de la reforma constitucional al artículo 1o., todas las personas gozan tanto de los derechos establecidos en la propia Constitución Federal, como de los que se hayan reconocido en los tratados internacionales donde sea parte el Estado Mexicano. Entre otras cosas, esta norma condiciona y abarca a los órdenes jurídicos locales y municipales, quienes también tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a lo ordenado por el párrafo tercero del mencionado artículo 1o. constitucional. En esta lógica, la legislación y los actos de las entidades federativas y de los Municipios no sólo están condicionados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también por lo dispuesto en los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos de las personas.

"Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de San Luis Potosí regula el procedimiento legislativo de creación de normas generales en el capítulo VI (artículos 61 a 71) de su título sexto (a diferencia de este procedimiento ordinario, la Constitución tiene un procedimiento dificultado de reforma previsto en el título décimo cuarto, artículos 137 y 138 de la propia Constitución). Además, en la protesta de ley que deben hacer los funcionarios del Estado, conforme al artículo 75 de la invocada Constitución Local, se hace referencia expresa a las leyes que emanen de la Constitución del Estado de San Luis Potosí.

"El artículo 16 constitucional impugnado implica un cambio normativo en el orden jurídico local. Para determinar el alcance de ese cambio, es preciso analizar la estructura y el papel de la citada disposición.

"El precepto combatido establece que la vida humana se respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción, y según se analizó anteriormente, la interpretación que se debe dar a este precepto, en términos de la exposición de motivos, es en el sentido de que el producto de la concepción es sujeto de derechos.

"El objeto del derecho establecido en la porción normativa del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí que se analiza, es la vida humana, en particular la vida prenatal, que, en sí misma, es valiosa; y el titular del derecho es el 'individuo' desde que es concebido. Ese artículo (ya sea que le otorgue el carácter de principio o de regla)[90] tiene –como sostiene el promovente– fuerza normativa absoluta en el

---

"**Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos**, con sujeción a las siguientes normas: …"

[89] Algunas Constituciones Locales establecen expresamente este principio, tal es el caso de la Constitución de Coahuila.

[90] Debe considerarse que este Alto Tribunal ha reconocido, en diversas ocasiones que en el Estado constitucional de derecho existen dos tipos básicos de normas o pautas jurídicas: los principios

orden jurídico local del Estado de San Luis Potosí. Los derechos fundamentales generalmente se configuran estructuralmente u operan como principios.

"Así, esa porción impugnada, al prever como norma de carácter absoluto la protección de la vida al no nacido, estableciendo esa norma, como consecuencia ineludible, un derecho absoluto a la vida (por tanto, contiene un principio *inderrotable*), puesto que prescribe una normativa sin alguna restricción, limitación o excepción explícita; ni establece reserva de ley alguna mediante la cual se pudiesen establecer limitaciones a ese derecho. En particular, la norma impugnada, al atribuirle al concebido un derecho absoluto y supremo a la vida,[91] le otorga una posición preeminente frente a los demás derechos, como ya se ha explicado.

"Asimismo, aunque ciertamente el párrafo segundo del artículo 16 establece diversas hipótesis en las que no es punible la muerte dada al producto de la concepción,[92]

---

y las reglas (véase, por ejemplo, el amparo directo en revisión 2044/2008 resuelto por la Primera Sala el 17 de junio de 2009).
De esta forma, los principios son normas que no tienen especificadas sus condiciones de aplicación, sino que determinan que un curso de acción está prohibido, permitido u obligado, siempre que se presente la ocasión para ello; y las reglas constan de un antecedente que especifica sus condiciones de aplicación (adicionales a la que se dé la oportunidad de realización de la conducta señalada en el consecuente) y, un consecuente, o solución normativa, que especifica la acción prescrita.
De acuerdo con la teoría jurídica estándar, es posible explicar las diferencias entre los principios y las reglas en términos de un enfoque estructural y de un enfoque funcional (por el papel que desempeñan en el razonamiento práctico). Véase, entre otros: Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos, Ariel, Madrid, 2004.

[91] Lo anterior se ve confirmado tanto por la exposición de motivos de la iniciativa que condujo a la aprobación del decreto impugnado, como por el dictamen de la comisión legislativa, que respectivamente dicen: "Ahora se eleva la protección del derecho a la vida desde la concepción, al rango constitucional que legítimamente le corresponde como fundamento de todo derecho; pues evidentemente el concepto de derecho mismo va ligado y depende, necesariamente y, en cualesquier ámbito, de la vida humana." (énfasis añadido); y, "Cuarto. Los suscritos diputados, integrantes de las comisiones que dictaminan, se muestran de acuerdo con el fin último de la iniciativa, pues el derecho a la vida constituye el fundamento de todos los demás derechos de la persona humana, y su protección es punto focal de una serie de instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de todos los cuales México es suscriptor; y, desde luego, la propia Constitución General de la República, en sus artículos 1o., 14 y 22." (énfasis añadido).

[92] El párrafo segundo del artículo 16 constitucional reproduce, en esencia, lo que establece el artículo 130 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, en los siguientes términos:
"**Artículo 130.** No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando:
"**I.** Aquélla sea resultado de una acción culposa de la mujer embarazada;
"**II.** El embarazo sea resultado de un delito de violación o inseminación indebida. En estos casos, no se requerirá sentencia ejecutoria sobre la violación o inseminación indebida, sino que bastará con la comprobación de los hechos, y
"**III.** De no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

éstas configuran excusas absolutorias, las cuales, por definición, no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunibilidad, como se explicará más adelante.

"Por otro lado, si bien la norma general impugnada no establece expresamente los deberes correlativos, es el caso que, como ocurre con los derechos en general, el derecho establecido en el artículo 16 constitucional estatal limita las libertades y derechos de las personas. Dada la naturaleza relacional de los derechos, las personas tienen el deber de no violar los derechos de otros.

"Entonces, el precepto en análisis constituye, en un sentido, una norma que debe prevalecer sobre todas las demás, perdiéndose de vista que el orden jurídico local está supeditado necesariamente al orden jurídico constitucional establecido en el Pacto Federal y, en materia de derechos humanos, también a los tratados internacionales que los reconozcan; y que cada uno de los principios que subyacen en las normas está limitado por otros principios y reglas con los que interactúa.

"**Efectos del artículo 16 constitucional local en la interpretación de las normas penales**

"En diversas porciones del escrito de demanda, la parte accionante aduce que, en atención a que la norma combatida confiere personalidad jurídica al producto de la concepción, dejaría de operar el tipo penal de aborto, y diversas conductas que antes no estaban sancionadas, ahora encuadrarían en la definición típica del homicidio, consistente en privar de la vida a otro, es decir, al producto de la gestación. A decir de los promoventes, lo anterior se debe a que el artículo 16 constitucional siempre hace mención al concepto 'concepción', que técnicamente se refiere al momento en que un óvulo fecundado se implanta en el útero. En cambio, –continúan alegando– hay un periodo entre la fecundación y la concepción que no está cubierto, en el cual sólo encuadraría el delito de homicidio, considerando que el producto del embarazo es una persona jurídica.

"Este Tribunal Pleno concuerda con los accionantes en cuanto a que el precepto impugnado tiene un impacto inmediato y directo en la legislación secundaria, concretamente en la penal.

"Según se ha argumentado, la intención del Constituyente Permanente de San Luis Potosí es la de dotar de personalidad jurídica a la vida en gestación, pues entiende que hay persona jurídica desde el momento de la fecundación, y supone que desde entonces hay individuo, para efectos de protección legal.

"Aun cuando la norma impugnada no contenga un mandato dirigido al legislador secundario para que emita normas en determinado sentido, o para que ajuste las que ya existen (particularmente las de naturaleza penal), sí obliga a los operadores del ordenamiento jurídico secundario a interpretarlo de determinada manera. Así, esta definición del concepto de persona tiene un impacto inmediato en la interpretación de la legislación penal. A la luz de la nueva definición del producto de la concepción como persona, cabrían un par de posibilidades para interpretar o explicar la conducta típica denominada 'aborto' en el Código Penal estatal.[93]

[93] "**Artículo 128.** Comete el delito de aborto quien causa la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.

"La primera consiste en considerar que, si el producto de la concepción es lo mismo que una persona, entonces se cancela el tipo penal autónomo de aborto, porque la muerte dada al producto de la concepción equivale a privar de la vida a otro (homicidio[94]). Otra posible forma de interpretar el efecto de las modificaciones al artículo 16 de la Constitución Estatal es considerando que el Código Penal de San Luis Potosí establece un tipo básico de homicidio, y también prevé tipos especiales, como el parricidio.[95] Quizá se podría considerar, en esta lógica, que la conducta del aborto se convertiría en un tipo especial de homicidio, distinto de los otros tipos especiales en razón de la calidad prenatal del sujeto pasivo del delito.

"En cualquier caso, al establecer que el producto de la fecundación o concepción es un individuo o persona, la conducta consistente en privarlo de la vida, en cualquier momento del embarazo, podría dejar de tener un carácter autónomo (como delito de aborto), y podría ser considerada dentro de la que contiene el tipo penal de homicidio (sea genérico o un tipo especial).

"No pasa inadvertido a este Tribunal Pleno que tanto la segunda fracción del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí como el artículo 130[96] del Código Penal de la

---

"Este delito se sancionará con las siguientes penas:
"I. A la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de veinte a sesenta días de salario mínimo;
"II. Al que lo realice con el consentimiento de la mujer embarazada se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de veinte a sesenta días de salario mínimo, y
"III. Al que lo realice sin el consentimiento de la mujer embarazada se le impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y sanción pecuniaria de sesenta a ciento sesenta días de salario mínimo."
"**Artículo 129.** Al profesionista de la medicina o partero que cause el aborto se le impondrán las penas previstas en el artículo anterior y además será suspendido hasta por cinco años en el ejercicio de su profesión."
"**Artículo 130.** No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando:
"I. Aquélla sea resultado de una acción culposa de la mujer embarazada;
"II. El embarazo sea resultado de un delito de violación o inseminación indebida. En estos casos, no se requerirá sentencia ejecutoria sobre la violación o inseminación indebida, sino que bastará con la comprobación de los hechos, y
"III. De no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

[94] "**Artículo 107.** Comete el delito de homicidio quien priva de la vida a otro.
"Incurre en homicidio por omisión, quien teniendo el deber de cuidado hacia un enfermo, incapaz o menor por razones de cercanía o parentesco se abstenga de prestarle protección o impida su tratamiento médico, influyendo con tal indolencia en su muerte."

[95] "**Artículo 127.** Comete el delito de parricidio quien, a sabiendas de la existencia de su parentesco de consanguinidad, priva de la vida a cualquiera de sus ascendientes.
"Este delito se sancionará con una pena de veinte a cuarenta años de prisión y sanción pecuniaria de cuatrocientos a ochocientos días de salario mínimo."

[96] "**Artículo 130.** No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando:
"I. Aquélla sea resultado de una acción culposa de la mujer embarazada;
"II. El embarazo sea resultado de un delito de violación o inseminación indebida. En estos casos, no se requerirá sentencia ejecutoria sobre la violación o inseminación indebida, sino que bastará con la comprobación de los hechos, y

misma entidad establecen que no es punible la muerte dada al producto de la concepción en tres casos: 1) cuando el embarazo sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; 2) cuando el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; y, 3) cuando la mujer corra peligro de muerte de no provocarse el aborto.

"El precepto dispone de manera expresa que el aborto 'no será punible' en determinados casos, dando la idea de que lo que ahí se prevé son excusas absolutorias.[97] Se afirma lo anterior debido a que 'aun cuando concurran todos los elementos del delito, no se aplica la pena por razones que el legislador ha estimado que lo amerita'.[98] Así pues, no se releva al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que se determina su impunibilidad. Dicho de otra forma, las excusas absolutorias no implican la ausencia de punición, sino su inaplicación. Lo anterior encuentra sustento en la tesis P. V/2010 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: 'EXCLUYENTE DEL DELITO Y EXCUSA ABSOLUTORIA. SUS DIFERENCIAS.'[99]

"III. De no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

[97] En relación con la fracción III del artículo 130, se establece que no será punible el aborto cuando, de no provocarse éste, corra peligro la vida de la mujer embarazada. Si bien el legislador establece que en esta hipótesis el aborto "no será punible", equiparándolo a las otras hipótesis, lo cierto es que este caso puede considerarse como una causa excluyente del delito. Esto se debe a que, el propio Código Penal local, en su artículo 17, prevé diversos supuestos en los que se considera que simplemente no hay delito. Entre ellos, está la fracción IV, que se refiere al estado de necesidad, y prevé el caso en que se obre por la necesidad de "salvaguardar un bien jurídico, propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado intencionalmente ni por grave imprudencia por el agente y que éste no tuviera el deber jurídico de afrontar, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial a su alcance".

"**Artículo 17.** Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

"…

"**IV.** Obrar por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico, propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado intencionalmente ni por grave imprudencia por el agente y que éste no tuviere el deber jurídico de afrontar, siempre que no exista otro medio practicable y menos perjudicial a su alcance; …"

[98] Aguinaco Alemán, Vicente, *et al*., La Suprema Corte de Justicia y el derecho a la vida, Inacipe, México, 2002, página 137.

[99] El texto es del siguiente tenor: "La figura de excluyente de delito implica que no puede considerarse que existió un delito cuando se realicen ciertas conductas con el objetivo de proteger determinados bienes jurídicos propios o ajenos, o ante la inexistencia de la voluntad de delinquir o de alguno de los elementos que integran el tipo penal, aunque se cometa alguna de las conductas típicas, mientras que la excusa absolutoria implica que existió una conducta típica, pero se excluye la aplicación de la pena establecida para ese delito. Es decir, las excusas absolutorias tienen como efecto la determinación de que sí existió la conducta típica y el respectivo delito (sus elementos y la responsabilidad del agente), pero por determinadas razones el legislador considera que no debe aplicarse la pena; esto es, son causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho tipificado como delito en la ley impiden la aplicación de la pena. Así, las excusas absolutorias no relevan al sujeto activo de su responsabilidad en la comisión de la conducta típica, sino que determinan su impunibilidad. De lo anterior se aprecia la diferencia existente entre una excusa absolutoria y la excluyente del delito, pues en la primera se considera que efectivamente se dio un delito y que existió un responsable, pero no se aplica pena alguna,

"En estos supuestos, conforme a la norma constitucional impugnada, la conducta que provocara una lesión a la vida prenatal constituiría, en principio, un delito. Más aun, si, conforme a la norma general impugnada, un ser humano no nacido es titular del derecho a la vida y califica como una persona, entonces técnicamente la muerte del no nacido sería equiparable al tipo penal cuya conducta es 'privar de la vida a otro'.

"En esos casos no se releva al sujeto activo de la comisión de la conducta típica; por lo que se reitera que, a pesar de la existencia del segundo párrafo del artículo 16 constitucional, así como de la fracción III del artículo 130 del Código Penal local, cualquier conducta que produjera una lesión a la vida prenatal constituiría un delito, a la luz de lo dispuesto en la porción normativa impugnada del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí.

"Esta situación viola el derecho a la seguridad jurídica (artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), así como los derechos reproductivos de las mujeres (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) pues inhibe su ejercicio. Es decir, el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí genera inseguridad sobre cuáles son las consecuencias de incurrir en la conducta denominada 'aborto', lo cual conduce a que una persona razonable se abstenga de ejercer sus derechos reproductivos, bajo la probable amenaza de la imposición de una sanción penal.

"**Efectos de la norma impugnada en el uso de métodos anticonceptivos y en la fertilización *in vitro***

"Los promoventes plantean que la norma impugnada prohíbe la fecundación *in vitro*, y el uso de ciertos métodos anticonceptivos, particularmente la 'píldora del día siguiente' y el dispositivo intrauterino, que actúan entre el momento de la fertilización humana y la implantación del óvulo fecundando en el útero. Indican, en esta tesitura, que esa prohibición equivale a una regresión en los derechos de las mujeres.

---

mientras en la segunda se estima que no se integra el delito y, por tanto, no existe responsable y mucho menos una pena. Esta diferencia no es puramente teórica, sino que tiene repercusiones en todo el sistema mediante el cual se persiguen los delitos y se llevan a cabo los procesos penales, pues cuando se trata de una excusa absolutoria, puede llevarse todo un procedimiento que terminará con una declaratoria de imputabilidad del delito, de ahí que existe la posibilidad de que el titular del monopolio de la acción penal la ejerza y se consigne a los probables responsables y, posteriormente, seguido el juicio, se les pueda considerar responsables del delito, aunque no se les aplique la pena. Por el contrario, cuando se trata de una excluyente del delito, puede acreditarse ante el Ministerio Público y éste se vería obligado, a no ejercer la acción penal si considera que se actualiza alguna de esas excepciones al tipo penal. De igual manera, el Juez que advirtiera la actualización de alguno de los supuestos establecidos como excluyentes del delito, tendría que absolver al procesado y no lo consideraría responsable, pues simplemente no existe delito para la legislación penal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 18.
En la teoría jurídica se ha subrayado el oprobio social derivado de ser considerado responsable de un delito y ser señalado como un delincuente. Véase: Fiss, Owen, The Law as it could be, New York: New York University Press, 2003, página 135.

"Los accionantes también consideran que, si de acuerdo con el artículo 16 constitucional combatido, hay persona desde el momento de la fecundación, entonces las mujeres que utilicen el método de anticoncepción de emergencia o el dispositivo intrauterino cometerían un homicidio. Esto es así, debido a que la anticoncepción de emergencia opera después de la fecundación, pero antes de la implantación del embrión en el endometrio. En este sentido, de acuerdo con lo planteado por los diputados promoventes, no sería aplicable el tipo penal de aborto, porque se define esa conducta como la muerte provocada del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, por lo que se prevé la muerte del producto a partir de su implantación en el útero, sin incluir el periodo que transcurre entre la fecundación y la implantación.

"Esas cuestiones se examinarán a continuación.

"**Métodos anticonceptivos**

"Para el análisis del tema resulta relevante lo establecido en la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993 (apartado 1.1), cuyo objetivo es uniformar los criterios de operación, políticas y estrategias para la prestación de los servicios de planificación familiar en México, dentro de un marco de absoluta libertad y respeto a la decisión de los individuos y posterior a un proceso sistemático de consejería, basada en la aplicación del enfoque holístico de la salud reproductiva.[100]

"La citada norma es de observancia obligatoria en todas las unidades de salud, para la prestación de los servicios de planificación familiar de los sectores público, social y privado del país, en los términos de su apartado 1.2, 'Campo de aplicación'.

"Ahora, en congruencia con lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009 en la que el Tribunal Pleno se apartó –por su carácter absoluto– del criterio conforme al cual las normas oficiales mexicanas únicamente son obligatorias para las autoridades federales, la invocada Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, en el presente caso, cobra aplicación y también es obligatoria para las autoridades del Estado de San Luis Potosí. Correlativamente, al mismo tiempo, ofrece un conjunto de alternativas en materia de servicios de planificación familiar a los particulares en México y, en particular, en la propia entidad.

"En este sentido, es aplicable la Norma Oficial Mexicana antes invocada, en cuanto que no se plantea una cuestión de jerarquía normativa, sino una de carácter competencial en el Estado federal mexicano, que se resuelve en favor de las autoridades federales, de conformidad con el artículo 124 constitucional, toda vez que la citada Norma Oficial Mexicana se expidió con fundamento, entre otros, en los artículos 3o., fracción XVIII, 13, apartado A, fracción I, 158, 159, 160 y 161 de la Ley General de Salud, que tiene cobertura constitucional en el artículo 4o., párrafo tercero, en relación

[100] Debe tenerse en cuenta que el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver el 27 de mayo de 2010 la controversia constitucional 54/2009 por una mayoría de seis votos, se apartó del precedente sustentado en las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 en el sentido de que las normas oficiales mexicanas únicamente son obligatorias para las autoridades federales.

con el 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, al tratarse de la materia de salubridad general.

"Los métodos anticonceptivos son aquellos que se utilizan para limitar la capacidad reproductiva de un individuo o de una pareja, en forma temporal o permanente, de conformidad con el apartado 2, 'Definiciones', de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, de los servicios de planificación familiar.

"Este ordenamiento establece diez tipos de métodos anticonceptivos: los hormonales orales, hormonales inyectables, hormonales poscoito, hormonales subdérmicos, dispositivos intrauterinos, oclusión tubal bilateral, vasectomía, métodos de barrera y espermicidas, métodos naturales o de abstinencia periódica y el método de lactancia y amenorrea.

"La anterior clasificación coincide, a grandes rasgos, con la de la ciencia médica. Por ejemplo, Charles Beckmann y otros[101] señalan que hay anticonceptivos hormonales (con diversas subclasificaciones, como los anticonceptivos orales combinados, orales que sólo contienen gestágenos, el parche anticonceptivo, acetato de medroxiprogesterona inyectable y barreras anticonceptivas implantables), anticonceptivos de barrera (entre los cuales se encuentran los espermicidas, los preservativos masculino y femenino y el diafragma), dispositivos intrauterinos, la planificación familiar natural (que incluye el método del calendario, el de la ovulación y el térmico sintomático), la anticoncepción poscoital y la esterilización permanente, tanto en hombres (vasectomía) como en mujeres (oclusión tubal bilateral).

"Estos métodos actúan de distinta forma. Al respecto, dice Beckmann:

"'El objetivo de la anticoncepción es, evidentemente, evitar que el espermatozoide y el óvulo se encuentren. Este objetivo se consigue mediante diversos mecanismos de acción: 1) inhibición del desarrollo y la liberación del óvulo (mediante anticonceptivos orales, inyección de progesterona de acción prolongada, parche transdérmico o anillo vaginal anticonceptivos) o 2) creación de una barrera mecánica, química o temporal entre el espermatozoide y el óvulo (mediante preservativo, diafragma, espermicida, planificación familiar natural y anticoncepción intrauterina). Como mecanismo secundario, algunos métodos también alteran la capacidad del cigoto para implantarse y desarrollarse (p. ej., anticoncepción intrauterina y anticonceptivos orales poscoitales). Cada uno de estos métodos puede utilizarse, por separado o en combinación, para evitar el embarazo, y cada uno de ellos posee sus ventajas e inconvenientes y sus riesgos y beneficios.'[102]

"Así pues, la finalidad de los métodos anticonceptivos es evitar que el espermatozoide y el óvulo se encuentren, lo cual se logra mediante la inhibición del desarrollo y la liberación del óvulo o mediante la creación de una barrera entre éste y el espermatozoide; o, como mecanismo secundario, alterando la capacidad del cigoto para implantarse y desarrollarse.

---

[101] Beckmann, Charles R.B., *et al*., *Obstetricia y Ginecología*, 6a. ed., (trad. Beatriz Magri Ruiz), Wolters Kluwer/Lippincott Williams & Wilkins, Barcelona, 2010, pp. 223-234.
[102] Íbid., página 223.

"El método anticonceptivo hormonal poscoito, también conocido como 'píldora del día siguiente' o 'anticoncepción de emergencia', es definido por la Norma Oficial Mexicana NOM-005-SSA2-1993, en el punto 5.3., como 'un método que pueden utilizar las mujeres en los tres días siguientes a un coito no protegido con el fin de evitar un embarazo no planeado. …'

"Es cierto que se acepta generalizadamente que este método anticonceptivo actúa evitando la ovulación y la fecundación,[103] pero también lo es que podría haber casos en que actúe alterando la capacidad del cigoto para implantarse, y no es posible determinar cuándo sucede esto, pues tiene relación con la ovulación de la mujer y con el momento en que se fecunda el óvulo. Según se ha explicado en un apartado diferente de esta resolución, salvo los casos en que una pareja se someta a un control técnico científico para determinar si hay fecundación después del coito o de la fecundación *in vitro*, no es posible saber con precisión en qué momento se completa el proceso de fecundación. Consecuentemente, aun cuando en la mayoría de las ocasiones la anticoncepción poscoital impedirá la ovulación y fecundación, podría haber veces en que evite la implantación.

"Algo similar puede decirse del dispositivo intrauterino, definido en el punto 2 de la NOM-005-SSA2-1993 como 'un artefacto de polietileno que se coloca dentro de la cavidad uterina, con fines anticonceptivos de forma temporal'. Este aparato contiene un principio activo, que puede ser una hormona (progestina) o un filamento de cobre.[104] En el primer caso, el dispositivo que contiene progestina 'funciona principalmente evitando que el espermatozoide y el óvulo se encuentren. También provoca el espesamiento del moco cervical y crea un medio uterino desfavorable.'[105] En el segundo –es decir, el del dispositivo con cobre–, se 'evita que el óvulo sea fecundado o se adhiera a la pared del útero. También impide que el semen llegue al útero y las trompas uterinas, lo que reduce la capacidad de los espermatozoides para fecundar un óvulo. El DIU que contiene cobre también se utiliza como anticonceptivo poscoital.'[106]

"En otras palabras, la principal acción del dispositivo intrauterino consiste en evitar el encuentro entre el óvulo y el espermatozoide, pero podría funcionar, asimismo, impidiendo la implantación del óvulo a la pared uterina.

"Así pues, es posible que haya casos en que el método anticonceptivo imposibilite el proceso de implantación del óvulo en el útero. En términos del artículo 16 de la Constitución Local, provocar esta eliminación del óvulo fecundado se traduciría en una privación de la vida de otra persona. Por ello, se tendría que penalizar (independientemente del tipo penal que se utilizara) el empleo de la anticoncepción hormonal poscoito y del dispositivo intrauterino.

"Esta penalización resultaría inconstitucional en la medida en que no encuentra justificación válida, violando los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

---

[103] Íbid., página 234.
[104] Apéndice informativo A de la NOM-005-SSA2-1993.
[105] Beckmann, *op. cit*., página 231.
[106] Íbid., página 232.

"En la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, este Tribunal Pleno concluyó que México no está obligado a proteger la vida desde el momento de la concepción o en algún momento específico; que no hay fundamento constitucional o internacional para un mandato de penalización en el caso de privación de la vida; y que el legislador está facultado para penalizar ciertas conductas, siempre y cuando lo haga mediante los procedimientos y respete las limitaciones de contenido establecidas por ciertos derechos fundamentales.[107]

"De esta forma, no hay obligación de proteger la vida desde la concepción o de penalizar forzosamente la interrupción del embarazo en ciertas condiciones.[108]

"En el presente caso, debe determinarse si se justificaría la penalización de la eliminación del óvulo fecundado (en su carácter de persona jurídica, según el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí) que deriva del uso de métodos anticonceptivos. Si bien la norma combatida tiene como fin el de proteger a la vida prenatal, lo cierto es que afecta los derechos reproductivos de la mujer (o, para el caso, de la pareja que no quiere tener hijos), previstos específicamente en el artículo 4o. de la Constitución Federal, cuando señala que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"Para ello, debe tenerse presente que, tanto el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como diversos tratados internacionales de los cuales México es parte, reconocen derechos reproductivos a las personas y, específicamente, a las mujeres, en el marco de su autonomía y dignidad, conforme al artículo 1o. constitucional. De acuerdo con lo que ya ha reconocido esta Suprema Corte, el derecho a decidir acerca del número y espaciamiento de los hijos no sólo implica la potestad de decidir cuántos hijos se tendrán, sino también contiene la posibilidad de optar por no tenerlos. Además, las personas también gozan del derecho a la salud, previsto en el mismo artículo 4o. constitucional. A nivel de tratados internacionales de derechos humanos, de acuerdo con lo que ya se ha establecido, la Convención de Belém do Pará no sólo se refiere específicamente a ciertos derechos de las mujeres, con el fin de eliminar todas las formas de discriminación en su contra, sino que establece obligaciones a cargo de los Estados para, entre otras cosas, eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito de la atención médica, y que tenga acceso a diversos servicios, entre los cuales se encuentra el de la planificación familiar.[109]

"En ese contexto, es preciso señalar que en la Observación General Número 19, emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,[110] se establecieron, entre otras, las siguientes recomendaciones concretas:

"'*m) Los Estados partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas*

---

[107] Páginas 174 a 176 del engrose.

[108] Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal se declaró válida la descriminalización de esta conducta dentro de las doce primeras semanas, cuando el embrión está en un estado incipiente de desarrollo. Además, se reconoció la ponderación concreta entre dos bienes jurídicos en conflicto (la vida prenatal y los derechos de las mujeres) realizada por el legislador del Distrito Federal.

[109] "Artículo 12 de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, ya citado."

[110] Este Comité se formó por mandato del artículo 17 de la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Su función principal consiste en examinar los procesos en la aplicación de la convención, y para tal fin puede examinar los reportes de

a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad (El énfasis no es del original).

"'*n) Los Estados partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados*.'

"En esta lógica, a juicio de este órgano constitucional, el empleo de los diversos métodos anticonceptivos es, en general, un medio idóneo para hacer efectivos los derechos reproductivos y a la salud de las personas, y particularmente de las mujeres.

"No obstante, ni el bien constitucional de la vida en gestación, ni los derechos fundamentales de las mujeres pueden prevalecer en forma absoluta, sino que es preciso que guarden un equilibrio razonable.

"La norma general impugnada no contiene, de manera expresa, una prohibición que impida a las personas el uso de métodos anticonceptivos. Sin embargo, según se ha explicado, sí establece una protección absoluta e incondicional de la vida prenatal.

"Dada la equiparación o igualación que la Norma Constitucional Local realiza entre cigoto, embrión, feto o no nacido y persona nacida, esa prelación absoluta del bien jurídico de la vida en gestación tiene, en sí misma, un significado directamente penal o por implicación, dado el *efecto de irradiación* que la norma de rango constitucional tiene en el ordenamiento local.

"Esto significa que, si hay individuo o persona desde el momento de la fecundación, en algunos casos el uso del DIU o de la píldora del día siguiente se equipararía a la privación de la vida de otro, pues en ocasiones podrían actuar impidiendo la implantación en el útero del óvulo fecundado.

"En ese sentido, llevar la protección de la vida prenatal al extremo de penalizar el uso de los referidos métodos anticonceptivos conocidos como píldora del día siguiente y DIU o, en general, de criminalizar la interrupción del embarazo en todos los casos y supuestos –como lo hace la norma impugnada–, resulta desproporcionado e irrazonable, toda vez que viola la dignidad y la autonomía de las mujeres, el desarrollo de su libre personalidad y el ejercicio de sus derechos a la salud y reproductivos fundamentales que le permiten incluso la libertad de decidir no tener hijos o embarazarse.

"Esta falta de razonabilidad se acentúa si se toma en cuenta que cuando se emplea un anticonceptivo poscoital o un dispositivo intrauterino, no hay certeza en cada caso sobre si hay o no óvulo fecundado. Es decir, no es posible determinar, en cada uso, si hubo o no fecundación. Aun si se hubiera llegado a fecundar un óvulo, tampoco se puede precisar si su expulsión fue natural[111] o si el anticonceptivo empleado evitó la

---

cumplimiento que los Estados partes envíen a las Naciones Unidas, así como hacer sugerencias y emitir recomendaciones de carácter general, conforme a los artículos 18 a 22 de la misma convención.

[111] Es común que el propio cuerpo de la mujer, de manera espontánea, expulse un óvulo fecundado. Lo que es más, un alto porcentaje de óvulos fecundados no llegan a alcanzar la madurez, y son desechados naturalmente. Por ejemplo, Carlson calcula ese porcentaje en más del 50% de los óvulos fecundados. Carlson, Bruce, *op. cit*., página 60.

implantación. Ante esta falta de certeza sobre si hubo vida prenatal o no, y sobre cuál fue el motivo de la eliminación del óvulo fecundado, no resulta razonable la posibilidad de sancionar a una mujer por emplear estos métodos anticonceptivos, o de inhibir su uso bajo la amenaza de una posible sanción penal.

"Lo anterior es así, ya que el derecho penal es de última *ratio* y la Constitución General de la República, sobre la base de que la vida humana prenatal constituye un bien constitucionalmente protegido, establece una protección gradual de la vida en gestación que se va intensificando en la medida en que avanza su desarrollo.

"Asimismo, la protección de la vida prenatal pasa por otras medidas de política pública que, en ejercicio de la libertad de configuración, establezca el legislador local, en la inteligencia de que las facultades de configuración legal del legislador local tienen como límite infranqueable los derechos humanos o fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados de la materia en que el Estado Mexicano sea parte, conforme a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional.

"A mayor abundamiento, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, es aplicable en el presente caso, y resulta obligatoria para las autoridades del Estado de San Luis Potosí.

"En efecto, los apartados 6.4.2.[112] y 6.4.2.3. de la invocada norma establecen que uno de los objetivos de la atención a personas violadas es prescribir la anticoncepción de

---

[112] "**6. Criterios específicos**
"Las y los prestadores de servicios de atención médica deberán observar los criterios que a continuación se indican:
"...
"**6.4. Para el tratamiento específico de la violación sexual.**
"**6.4.1.** Los casos de violación sexual son urgencias médicas y requieren atención inmediata.
"**6.4.2. Los objetivos de la atención a personas violadas son:**
"**6.4.2.1.** Estabilizar, reparar daños y evitar complicaciones a través de evaluación y tratamiento de lesiones físicas.
"**6.4.2.2.** Promover la estabilidad emocional de la persona garantizando la intervención en crisis y posterior atención psicológica.
"**6.4.2.3.** En caso de violación, las instituciones prestadoras de servicios de atención médica, deberán, de acuerdo a la norma oficial mexicana aplicable, **ofrecer de inmediato y hasta en un máximo de 120 horas después de ocurrido el evento, la anticoncepción de emergencia, previa información completa sobre la utilización de este método, a fin de que la persona tome una decisión libre e informada**.
"**6.4.2.4.** Informar de los riesgos de posibles infecciones de transmisión sexual y de la prevención a través de la quimioprofilaxis y de acuerdo a la evaluación de riesgo, prescribir la profilaxis contra VIH/SIDA conforme a la norma oficial mexicana aplicable, tomando en cuenta la percepción de riesgo de la usuaria o el usuario.
"**6.4.2.5.** Registrar las evidencias médicas de la violación, cuando sea posible y previo consen--timiento de la persona afectada.
"**6.4.2.6.** Proporcionar consejería, seguimiento y orientación a la persona afectada sobre las ins-tituciones públicas, sociales o privadas a las que puede acudir para recibir otros servicios.

emergencia a toda mujer violada de manera inmediata y hasta 120 horas (5 días) después de ocurrido el evento para prevenir un embarazo no deseado, brindando información completa conforme a la NOM-005-SSA2-1993 vigente sobre los servicios de planificación familiar, a fin de que la usuaria tome una decisión libre e informada.

"Lo anterior, en virtud, primero, del referido derecho fundamental de la mujer a la salud reproductiva y, segundo, de la distribución competencial entre las autoridades estatales y federales, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal.

"Por estos motivos, la norma combatida viola el derecho a la dignidad (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y los derechos reproductivos de las mujeres (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

"***Fertilización in vitro***

"La parte actora aduce que la reforma constitucional impide a las mujeres de San Luis Potosí recurrir la fertilización *in vitro* como método de reproducción asistida, lo que viola directamente varios derechos fundamentales de las mujeres.

"Para dar respuesta a estos argumentos, es necesario, en primer lugar, puntualizar que la 'fecundación *in vitro*' (consistente en un método de reproducción asistida, mediante el cual la fecundación del óvulo por el espermatozoide se lleva a cabo fuera del cuerpo de la mujer[113]) no está regulada en alguna ley federal, a pesar de que el

---

"**6.4.2.7.** En caso de embarazo por violación, y previa autorización de la autoridad competente, en los términos de la legislación aplicable, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de aborto médico a solicitud de la víctima interesada, en caso de ser menor de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.
"En todos los casos se deberá brindar a la víctima, en forma previa a la intervención médica, información completa sobre los posibles riesgos y consecuencias del aborto, a efecto de garantizar que la decisión de la víctima sea una decisión informada conforme a las disposiciones aplicables.
"Se deberá respetar la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería encargados del procedimiento.
"Las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica federales deberán sujetarse a las disposiciones federales aplicables.
"**6.4.2.8.** Para los efectos establecidos en el numeral 6.4.2.7, las instituciones públicas de atención médica, deberán contar con médicos y enfermeras capacitados en procedimientos de aborto médico no objetores de conciencia. Si en el momento de la solicitud de atención no se pudiera prestar el servicio de manera oportuna y adecuada, se deberá referir de inmediato a la usuaria, a una unidad de salud que cuente con este tipo de personal y con infraestructura de atención con calidad."

[113] Según Carlson (*op. cit*., páginas 36 y 37), la esterilidad puede tratarse mediante fecundación *in vitro* y transferencia de embriones. La realización del tratamiento de fecundación *in vitro* requiere la aplicación de varias técnicas, consistentes en: "1) la estimulación de la producción de gametos; 2) la obtención de gametos masculinos y femeninos; 3) la conservación de los gametos; 4) la fecundación de los óvulos; 5) el cultivo *in vitro* de los embriones en división y, 6) la conservación de los embriones; y, 7) su introducción en el útero".

Congreso tiene facultad para dictar la ley general sobre salud de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[114]

"La única regulación donde se trata la fertilización *in vitro* es el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud, cuyo capítulo IV se denomina: 'De la investigación en mujeres en edad fértil, embarazadas, durante el trabajo de parto, puerperio, lactancia y recién nacidos; de la utilización de embriones, óbitos y fetos y de la fertilización asistida.'. Este reglamento, en su artículo 40,[115] fracción XI, define a la fertilización asistida como aquélla en que 'la inseminación es artificial (homóloga o heteróloga) e incluye la fertilización *in vitro*'. Por su parte, el artículo 56 del mencionado reglamento establece que sólo será admisible la investigación sobre fertilización asistida 'cuando se aplique a la solución de problemas de esterilidad que no se puedan resolver de otra manera, respetándose el punto de vista moral, cultural y social de la pareja, aun si éste difiere del investigador.'[116]

---

[114] Esta Suprema Corte no desconoce que hay varias iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso de la Unión cuya finalidad es regular alguno o algunos de estos fenómenos. La más reciente de ellas, se presentó apenas el 13 de julio de 2011, por varios legisladores y legisladoras de diversos partidos políticos, y tiene como objetivo el añadir un capítulo nuevo a la Ley General de Salud (Gaceta Parlamentaria, Senado de la República, segundo receso de la Comisión Permanente, número 21). Sin embargo, el hecho es que, a la fecha en que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, no hay regulación relativa a la reproducción asistida.

[115] "**Artículo 40.** Para los efectos de este reglamento se entiende por:
"I. Mujeres en edad fértil. Desde el inicio de la pubertad hasta el inicio de la menopausia;
"II. Embarazo. Es el periodo comprendido desde la fecundación del óvulo (evidenciada por cualquier signo o síntoma presuntivo de embarazo, como suspensión de menstruación o prueba positiva del embarazo médicamente aceptada) hasta la expulsión o extracción del feto y sus anexos;
"III. Embrión. El producto de la concepción desde la fecundación del óvulo hasta el final de la decimosegunda semana de gestión;
"IV. Feto. El producto de la concepción desde el principio de la decimotercera semana de la gestación hasta su expulsión o extracción;
"V. Obito Fetal. La muerte del feto en el útero;
"VI. Nacimiento vivo. Es la expulsión o extracción completa del producto de la concepción, del seno materno, cuando después de dicha separación respire y lata el corazón, se haya o no cortado el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta;
"VII. Nacimiento muerto. Es la expulsión o extracción completa del producto de la concepción, del seno materno, cuando después de dicha separación no respire ni lata el corazón, se haya o no cortado el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta;
"VIII. Trabajo de parto. Es el periodo comprendido desde el inicio de las contracciones uterinas (con características progresivas de intensidad, irrigación y duración) y que termina con la expulsión o extracción del feto y sus anexos;
"IX. Puerperio. Es el periodo que se inicia con la expulsión o extracción del feto y sus anexos hasta lograr la involución de los cambios gestacionales (aproximadamente durante 42 días);
"X. Lactancia. Es un fenómeno fisiológico en el cual ocurre la secreción láctea a partir de la expulsión o extracción del feto y sus anexos, y
"**XI. Fertilización asistida. Es aquella en que la inseminación es artificial (homóloga o heteróloga) e incluye la fertilización *in vitro***." (el énfasis no es del original).

[116] "**Artículo 56.** La investigación sobre fertilización asistida sólo será admisible cuando se aplique a la solución de problemas de esterilidad que no se puedan resolver de otra manera, respetándose el punto de vista moral, cultural y social de la pareja, aun si éste difiere con el de investigador".

"Este reglamento no puede considerarse como el ordenamiento que regula los métodos de reproducción asistida, pues como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, 'se encuentra claramente acotado a la materia de investigación para la salud en los sectores establecidos y en relación con la esfera administrativa.'[117] En este sentido, también se afirmó que el propio artículo 1o. del reglamento indica que su objeto es proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de la Ley General de Salud en lo relativo a la investigación para la salud, y que en ningún lugar de éste se encuentra una pretensión de aplicación general a las demás materias relacionadas con la salud.[118]

"Así pues, el empleo de los métodos de reproducción asistida, entre los cuales se encuentra la fertilización *in vitro*, no están regulados específicamente (salvo por lo que toca la investigación para la salud). Consecuentemente, su empleo no se encuentra prohibido en el ordenamiento jurídico mexicano.

"En cambio, la Ley General de Salud prevé, de manera genérica, el trato que se debe dar a los órganos, tejidos y sus componentes y células.[119]

---

[117] Engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, página 143.
[118] Ibídem.
[119] Conviene tener presentes diversos artículos de ese ordenamiento:
"**Artículo 1o.** La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."
"**Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:
"…
"XXVIII. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células."
"Artículo 17 Bis. La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:
"…
"II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;
"III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta ley;

"...
"VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta ley."
"**Artículo 313.** Compete a la Secretaría de Salud:
"I. El control sanitario de la disposición y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, por conducto del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
"II. La regulación sobre cadáveres, en los términos de esta ley, y
"III. Establecer y dirigir las políticas en salud en materia de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células, para lo cual se apoyará en el Centro Nacional de Trasplantes, y en el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea."
"**Artículo 314.** Para efectos de este título se entiende por:
"I. Células germinales, a las células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión;
"II. Cadáver, el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida;
"III. Componentes, a los órganos, los tejidos, las células y sustancias que forman el cuerpo humano, con excepción de los productos;
"IV. Componentes sanguíneos, a los elementos de la sangre y demás sustancias que la conforman;
"V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta ley y demás disposiciones aplicables;
"VI. Donador o disponente, al que tácita o expresamente consiente la disposición en vida o para después de su muerte, de su cuerpo, o de sus órganos, tejidos y células, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;
"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de junio de 2009)
"VIII. Embrión, al producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana gestacional;
"IX. Feto, al producto de la concepción a partir de la decimotercera semana de edad gestacional, hasta la expulsión del seno materno;
"X. Órgano, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de tejidos diferentes que concurren al desempeño de los mismos trabajos fisiológicos;
"XI. Producto, a todo tejido o sustancia extruida, excretada o expelida por el cuerpo humano como resultante de procesos fisiológicos normales. Serán considerados productos, para efectos de este título, la placenta y los anexos de la piel;
"XII. Receptor, a la persona que recibe para su uso terapéutico un órgano, tejido, células o productos;
"XIII. Tejido, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de células de la misma naturaleza, ordenadas con regularidad y que desempeñen una misma función;
"XIV. Trasplante, a la transferencia de un órgano, tejido o células de una parte del cuerpo a otra, o de un individuo a otro y que se integren al organismo;
"XV. Banco de tejidos con fines de trasplante, establecimiento autorizado que tenga como finalidad primordial mantener el depósito temporal de tejidos para su preservación y suministro terapéutico;
"XVI. Disponente secundario, alguna de las siguientes personas; él o la cónyuge, el concubinario o la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante; conforme a la prelación señalada, y
"XVII. Disposición, el conjunto de actividades relativas a la obtención, recolección, análisis, conservación, preparación, suministro, utilización y destino final de órganos, tejidos, componentes de tejidos, células, productos y cadáveres de seres humanos, con fines terapéuticos, de docencia o investigación."
"**Artículo 315.** Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:

"En cambio, la Ley General de Salud prevé, de manera genérica, el trato que se debe dar a los órganos, tejidos y sus componentes y células.[120]

"I. La extracción, análisis, conservación, preparación y suministro de órganos, tejidos y células;
"II. Los trasplantes de órganos y tejidos;
"III. Los bancos de órganos, tejidos y células, y
"IV. Los bancos de sangre y servicios de transfusión.
"La secretaría otorgará la autorización a que se refiere el presente artículo a los establecimientos que cuenten con el personal, infraestructura, equipo, instrumental e insumos necesarios para la realización de los actos relativos, conforme a lo que establezcan las disposiciones de esta ley y demás aplicables."
"**Artículo 318.** Para el control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las células germinales, se estará a lo dispuesto en esta ley, en lo que resulte aplicable, y en las demás disposiciones generales que al efecto se expidan."
"**Artículo 319.** Se considerará disposición ilícita de órganos, tejidos, células y cadáveres de seres humanos, aquella que se efectúe sin estar autorizada por la ley."

[120] Conviene tener presentes diversos artículos de ese ordenamiento:
"**Artículo 1o.** La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."
"**Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:
"...
"XXVIII. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células."
"Artículo 17 Bis. La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:
"...
"II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;
"III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta ley;
"...
"VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta ley."

"Resulta de particular interés lo dispuesto en el artículo 318 de la ley antes citada, pues éste se refiere al control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y

---

"**Artículo 313.** Compete a la Secretaría de Salud:
"I. El control sanitario de la disposición y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, por conducto del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
"II. La regulación sobre cadáveres, en los términos de esta ley, y
"III. Establecer y dirigir las políticas en salud en materia de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células, para lo cual se apoyará en el Centro Nacional de Trasplantes, y en el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea."
"**Artículo 314.** Para efectos de este título se entiende por:
"I. Células germinales, a las células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión;
"II. Cadáver, el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida;
"III. Componentes, a los órganos, los tejidos, las células y sustancias que forman el cuerpo humano, con excepción de los productos;
"IV. Componentes sanguíneos, a los elementos de la sangre y demás sustancias que la conforman;
"V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta ley y demás disposiciones aplicables;
"VI. Donador o disponente, al que tácita o expresamente consiente la disposición en vida o para después de su muerte, de su cuerpo, o de sus órganos, tejidos y células, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;
"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de junio de 2009)
"VIII. Embrión, al producto de la concepción a partir de ésta, y hasta el término de la duodécima semana gestacional;
"IX. Feto, al producto de la concepción a partir de la decimotercera semana de edad gestacional, hasta la expulsión del seno materno;
"X. Órgano, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de tejidos diferentes que concurren al desempeño de los mismos trabajos fisiológicos;
"XI. Producto, a todo tejido o sustancia extruida, excretada o expelida por el cuerpo humano como resultante de procesos fisiológicos normales. Serán considerados productos, para efectos de este título, la placenta y los anexos de la piel;
"XII. Receptor, a la persona que recibe para su uso terapéutico un órgano, tejido, células o productos;
"XIII. Tejido, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de células de la misma naturaleza, ordenadas con regularidad y que desempeñen una misma función;
"XIV. Trasplante, a la transferencia de un órgano, tejido o células de una parte del cuerpo a otra, o de un individuo a otro y que se integren al organismo;
"XV. Banco de tejidos con fines de trasplante, establecimiento autorizado que tenga como finalidad primordial mantener el depósito temporal de tejidos para su preservación y suministro terapéutico;
"XVI. Disponente secundario, alguna de las siguientes personas; él o la cónyuge, el concubinario o la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante; conforme a la prelación señalada, y
"XVII. Disposición, el conjunto de actividades relativas a la obtención, recolección, análisis, conservación, preparación, suministro, utilización y destino final de órganos, tejidos, componentes de tejidos, células, productos y cadáveres de seres humanos, con fines terapéuticos, de docencia o investigación."

de las "células germinales". Estas últimas son las células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión (en términos del artículo 314, fracción I, de la Ley General de Salud); es decir, los óvulos en la mujer y los espermatozoides en el hombre. Así pues, se puede entender que, si bien no hay un marco jurídico exactamente aplicable a la fertilización *in vitro*, lo cierto es que los preceptos recién transcritos a pie de página aplican de manera genérica al empleo de células germinales y de embriones.

"En este sentido, el manejo y disposición de tejidos humanos, células, embriones y células germinales corresponde a la Secretaría de Salud, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y encuentra un marco genérico de regulación en la Ley General de Salud, además de que ésta encomienda su reglamentación a la mencionada comisión, a través de normas oficiales mexicanas.

"Ahora bien, esta regulación de la Ley General de Salud relativa al manejo de tejidos, células y embriones, no puede verse modificada por alguna entidad federativa, al tratase de una ley federal de aplicación en todo el territorio, y de naturaleza concurrente, por lo que la entidad federativa no puede escapar a su aplicación.

"Es de gran relevancia recordar que, en la controversia constitucional 54/2009 este Alto Tribunal resolvió que la concurrencia de normas que establece el ordenamiento jurídico mexicano en materia de salubridad general es operativa y no normativa.[121] Esto quiere decir que: 'en las materias que se consideran de salubridad general establecidas en los apartados del artículo 13 de la ley general, aun cuando sean operados por hospitales construidos, financiados y regulados en algunos de sus aspectos localmente, los mismos pertenecen al Sistema Nacional de Salud, y las materias de Salubridad General con las que operan no se transforman en competencias locales, sino que mantienen su origen federal, por lo que pueden ser técnicamente reguladas por las normas reglamentarias y oficiales de la materia.'[122] De esta forma, se refuerza la noción de que las disposiciones de la Ley General de Salud en materia de empleo de células germinales y embriones son vinculantes para las entidades federativas, así como lo serán las normas oficiales que en su momento emita la Secre-

---

"**Artículo 315.** Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:
"I. La extracción, análisis, conservación, preparación y suministro de órganos, tejidos y células;
"II. Los trasplantes de órganos y tejidos;
"III. Los bancos de órganos, tejidos y células, y
"IV. Los bancos de sangre y servicios de transfusión.
"La secretaría otorgará la autorización a que se refiere el presente artículo a los establecimientos que cuenten con el personal, infraestructura, equipo, instrumental e insumos necesarios para la realización de los actos relativos, conforme a lo que establezcan las disposiciones de esta ley y demás aplicables."
"**Artículo 318.** Para el control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las células germinales, se estará a lo dispuesto en esta ley, en lo que resulte aplicable, y en las demás disposiciones generales que al efecto se expidan."
"**Artículo 319.** Se considerará disposición ilícita de órganos, tejidos, células y cadáveres de seres humanos, aquella que se efectúe sin estar autorizada por la ley."

[121] Página 79 del engrose de la controversia constitucional 54/2009.

[122] Ibídem.

taría de Salud, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, todo esto en la lógica de la regulación de la salubridad general.

"Más aún, respecto del caso concreto de la fertilización *in vitro*, es preciso tener presente que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe número 85/10,[123] recomendó al Estado de Costa Rica levantar la prohibición de la fecundación *in vitro* en ese país, al considerar que la medida de prohibir de manera absoluta esa práctica no cumple con el requisito de la existencia de alternativas menos restrictivas para satisfacer el objetivo buscado por el Estado y acomodar los intereses en juego y, por ende, constituyó una interferencia arbitraria y una restricción incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ejercicio a los derechos de la vida privada y familiar y a fundar una familia, consagrados en los artículos 11 y 17 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

"Este Tribunal Pleno no desconoce que el legislador local estableció diversas disposiciones en relación con la reproducción humana asistida en el capítulo V, título octavo, del Código Familiar para el Estado de San Luis Potosí, denominado 'De la filiación resultante de la fecundación humana asistida.'[124]

---

[123] Caso número 12.361, Gretel Artavia Murillo y otros (fecundación *in vitro*), Costa Rica.

[124] "**Artículo 236.** Se entiende por reproducción humana asistida, la que se verifica a través de la participación de terceras personas y el empleo de técnicas biológicas de reproducción sin coito de la pareja."
"**Artículo 237.** Se entiende por técnicas de reproducción asistida aquéllas donde la unión de las células germinales o la implantación del embrión en el útero, se logra mediante la intervención directa en el laboratorio."
"**Artículo 238.** Las técnicas de reproducción asistida que podrán practicarse serán las siguientes:
"**I.** Transferencia intratubaria de cigoto o transferencia tubárica de embriones, consistente en la colocación de los embriones en la matriz de la mujer, utilizando material quirúrgico;
"**II.** Fertilización *in vitro*, método en el que los espermatozoides previamente preparados y seleccionados son depositados en una caja de vidrio que contiene un medio de cultivo especial, y
"**III.** Fertilización ICSI, ésta se utiliza cuando los espermatozoides son muy pocos, o su capacidad de fertilización está disminuida."
"**Artículo 239.** Se entiende por inseminación homóloga, aquella en la que el material genético ha sido aportado por ambos cónyuges o concubinos y, por inseminación heteróloga, en la cual al menos uno de los gametos ha sido donado por un tercer extraño.
"Podrán ser destinatarios de las técnicas de reproducción humana asistida, quienes se encuentren unidos en matrimonio o concubinato y derivado de cuestiones de esterilidad o infertilidad, así diagnosticadas, no hayan podido engendrar o concebir.
"Sólo se permitirá la reproducción heteróloga cuando ha sido médicamente diagnosticada, y se compruebe fehacientemente que no existe otra opción para realizarla."
"**Artículo 240.** Si el matrimonio se disuelve por muerte, divorcio o nulidad, la mujer no podrá ser inseminada con gametos de quien fuera su marido. Si hubiere un óvulo fecundado en forma extracorpórea, podrá ser implantado sólo en el caso de la mujer viuda, pero ello deberá hacerse dentro de los catorce días siguientes al fallecimiento del marido, a efecto de que pueda atribuírsele la paternidad, pues de no hacerlo dentro del término correspondiente, bajo ninguna circunstancia podrá atribuírsele dicha paternidad. En los casos de divorcio o nulidad de matrimonio, el óvulo fecundado en forma extracorpórea y en fecha posterior a que se decrete la disolución del vínculo, no podrá atribuírsele la paternidad al hombre, sin perjuicio de que pueda ser implantado a la mujer."

"Dado que, como se ha expuesto, la norma general impugnada implica que los embriones tienen adscrito o reconocido el derecho a la protección de la vida y dado que en algunas técnicas de reproducción asistida algunos embriones puedan quedar destruidos, entonces, en efecto, la norma controvertida impediría la técnica de la fertilización *in vitro*.

"Ahora, algunas de las disposiciones contenidas en el referido Código Familiar estatal establecen ciertas definiciones legales como el artículo 236[125] que define lo que se entiende por 'reproducción humana asistida', el artículo 237[126] que define lo que se entiende por 'técnicas de reproducción asistida' y el diverso artículo 239[127] define lo que se entiende por 'inseminación homóloga' y por 'inseminación heteróloga'.

"**Artículo 241.** Todo pacto o convenio que verse sobre la reproducción humana asistida, realizado en nombre de otra persona es inexistente."
"**Artículo 242.** Tratándose de inseminación heteróloga no se establecerá ningún lazo de filiación entre la hija o el hijo y el, la o los donantes de gametos."
"**Artículo 243.** Es inexistente la maternidad sustituta y por lo mismo no producirá efecto legal alguno.
"Si un embrión fuese implantado en una mujer distinta a la cónyuge o concubina, la maternidad se le atribuirá a la primera."
"**Artículo 244.** La filiación de las hijas o hijos nacidos fuera del matrimonio, con relación a la madre, resulta del solo hecho del nacimiento. Respecto del padre, sólo se establece por el reconocimiento voluntario o por una resolución judicial que declare la paternidad. También se consideran hijas o hijos del matrimonio los concebidos mediante prácticas de reproducción humana asistida, realizadas con el consentimiento del marido, quien para tal efecto deberá otorgarlo por escrito, con las formalidades de ley.
"Quien haya dado su consentimiento para la práctica de una técnica de reproducción asistida, no podrá impugnar la filiación que de ésta resulte, a no ser que la petición se base en que la hija o el hijo concebido no fue producto del tratamiento.
"Igualmente, el concubino que otorgó su consentimiento para la aplicación de una técnica de reproducción asistida en su concubina, está obligado a reconocer la paternidad del hijo producto del tratamiento.
"La gestación de un embrión, cuya progenitora hubiese fallecido, no afectará la filiación del gestado cuando se trate de reproducción humana asistida."
"**Artículo 245.** Declarado nulo un matrimonio, haya buena o mala fe en los cónyuges al celebrarlo, las hijas o hijos tenidos durante el, se consideran como hijas o hijos de matrimonio, aun cuando la mujer se encuentre gestando un hijo, cualquiera que fuera la procedencia de los gametos utilizados."
"**Artículo 246.** Contra esta presunción se admite la prueba del ADN, y la de haber sido físicamente imposible al marido tener acceso carnal con su mujer en los primeros ciento veinte días de los trescientos que han precedido al nacimiento.
"La reproducción humana asistida llevada a cabo en la madre con autorización del cónyuge, se equipara a la cohabitación para los efectos de la filiación y la paternidad, independientemente de que el material genético pertenezca a un tercero en su carácter de donador."
[125] "**Artículo 236.** Se entiende por reproducción humana asistida, la que se verifica a través de la participación de terceras personas y el empleo de técnicas biológicas de reproducción sin coito de la pareja."
[126] "**Artículo 237.** Se entiende por técnicas de reproducción asistida aquéllas donde la unión de las células germinales o la implantación del embrión en el útero, se logra mediante la intervención directa en el laboratorio."
[127] "**Artículo 239.** Se entiende por inseminación homóloga, aquélla en la que el material genético ha sido aportado por ambos cónyuges o concubinos y, por inseminación heteróloga, en la cual al menos uno de los gametos ha sido donado por un tercer extraño.

"Asimismo, el artículo 238 del citado Código Familiar[128] establece las técnicas de reproducción asistida que podrán practicarse, lo que se traduce en una autorización expresa que confiere el legislador del Estado de San Luis Potosí para practicar tales técnicas. De igual forma, el artículo 239 señala quiénes podrán ser destinatarios de las técnicas de reproducción asistida y en qué casos se permitirá la denominada 'reproducción heteróloga'.

"Con independencia de la cuestión relativa a si la norma general impugnada viola la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres establecidos en la Constitución Federal, que ya fue abordada, es preciso señalar –sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o no de las referidas normas del Código Familiar–, primero, que la regulación del Código Familiar debe entenderse precisamente para los efectos del propio código, específicamente para efectos de la filiación; segundo, si bien, como se indicó, no existe, en la actualidad, en el ámbito federal una normativa específica sobre técnicas de reproducción asistida, es el caso que compete emitirla a la autoridad federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4o., 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, así como 3o., 13, fracción I y 17 Bis, fracción VIII, de la Ley General de Salud; y, tercero, en consecuencia, las normas oficiales mexicanas que la autoridades federales lleguen a expedir en materia de técnicas de reproducción asistida, en ejercicio de las facultades conferidas, serán obligatorias para el Estado de San Luis Potosí.

"Conforme a lo razonado en este apartado, resulta que el artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí viola los derechos a la dignidad (artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), reproductivos (artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y a la salud de las mujeres (artículos 4o. de la Constitución Federal y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Esto se debe a que se considera al producto de la fecundación como un individuo y se confiere un carácter supremo e inderrotable al derecho a la vida, sin considerar que esa protección no puede ser absoluta, sino que puede graduarse en función de la protección y ejercicio de derechos fundamentales, como lo son, por ejemplo, el derecho a tener el número de hijos que se desee (y para ello, recurrir a métodos de reproducción asistida) o el derecho de no tenerlos (y para ello, emplear métodos anticonceptivos).

"Podrán ser destinatarios de las técnicas de reproducción humana asistida, quienes se encuentren unidos en matrimonio o concubinato y derivado de cuestiones de esterilidad o infertilidad, así diagnosticadas, no hayan podido engendrar o concebir.
"Sólo se permitirá la reproducción heteróloga cuando ha sido médicamente diagnosticada, y se compruebe fehacientemente que no existe otra opción para realizarla."

[128] "**Artículo 238.** Las técnicas de reproducción asistida que podrán practicarse serán las siguientes:
"**I.** Transferencia intratubaria de cigoto o transferencia tubárica de embriones, consistente en la colocación de los embriones en la matriz de la mujer, utilizando material quirúrgico;
"**II.** Fertilización *in vitro*, método en el que los espermatozoides previamente preparados y seleccionados son depositados en una caja de vidrio que contiene un medio de cultivo especial, y
"**III.** Fertilización ICSI, ésta se utiliza cuando los espermatozoides son muy pocos, o su capacidad de fertilización está disminuida."

"**IV. Violación al principio de estado laico**

"*Finalmente, en diverso aspecto, el promovente aduce que la norma general impugnada constituye la imposición dogmática de una creencia particular como norma general, lo que viola el principio de laicidad, el derecho a la libertad de creencias y el carácter multicultural del Estado.*

"El referido concepto de invalidez resulta infundado.

"Como lo afirman los accionantes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de laicidad como uno de los principios constitutivos del Estado Mexicano (artículos 3o.[129] y 130[130]), que significa, entre otros aspectos, la separación del Estado con respecto a todas las iglesias y el carácter secular de las instituciones del Estado. En consecuencia, establece la libertad de creencias, al disponer que toda persona es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley, y también que el Estado no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna (artículo 24, párrafos primero y segundo[131]); y, de igual forma, reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural (artículo 2o., párrafo segundo[132]). Sin embargo, el impugnante no logra demostrar su afirmación central en el sentido de que la reforma impugnada constituye la imposición dogmática de una creencia particular como norma general, puesto que de los antecedentes del proceso legislativo que culminó con la reforma constitucional combatida no se advierte que se haya tomado una creencia religiosa como base para motivar la reforma. Además, se debe tener en cuenta que cualquier contenido de una norma general impugnada puede ser susceptible de un análisis abstracto de constitucionalidad, a la luz de los principios y valores de la

---

[129] "**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 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. …"
[130] "**Artículo 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. …"
[131] "**Artículo 24.** Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.
"El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. …"
[132] "**Artículo 2o. ...**
"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. …"

Constitución Federal, y que los otros argumentos que integran el concepto de invalidez bajo análisis se han abordado en otros apartados del estudio de fondo.

"OCTAVO.—**Alcance de la declaración de invalidez.** En atención a lo expuesto a lo largo de esta resolución, procede declarar la invalidez del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí en las porciones normativas que dicen: 'como fundamento de todos los derechos de los seres humanos' y 'desde el momento en su inicio en la concepción'.

"Al expulsar del orden jurídico nacional las porciones normativas que se han invalidado en esta ejecutoria, el texto del artículo 16 de la Constitución Local queda en los siguientes términos:

"'Artículo 16. El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana, por lo que la respeta y protege. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.

"'No es punible la muerte dada al producto de la concepción, cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida, o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte.'

"Según lo dispuesto por el artículo 45 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 todos sus efectos a partir de su notificación al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

"SEGUNDO.—Se declara la invalidez del párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en las porciones normativas que dicen: 'como fundamento de todos los derechos de los seres humanos' y 'desde el momento de su inicio en la concepción'.

"TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido."

Por las razones señaladas en el proyecto de resolución que presenté para su discusión en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual ha quedado transcrito en su parte medular en este voto particular, así como por los argumentos que expresé en las sesiones públicas de los días 28 y 29 de septiembre de 2011 (intervenciones que como anexo se acompañan a este voto particular), disiento de la resolución de desestimación a la que se arribó en la presente acción de inconstitucionalidad 62/2009.

Anexo

Versión taquigráfica de la intervención en la sesión pública del 28 de septiembre de 2011

"**Señor Ministro Franco González Salas:** Gracias señor presidente, señoras y señores Ministros, he escuchado con total atención todas las intervenciones durante estas tres sesiones que llevamos. Creo que en lo que se ha manifestado aquí se ha puesto de manifiesto lo que todos hemos reconocido: La complejidad de este tema, los problemas constitucionales que presenta y sobre todo y debo decirlo, las distintas visiones que se pueden tener para encontrar una solución a una temática tan trascendente, socialmente para el país.

"Por supuesto, aquí lo único que cuenta es la convicción jurídico constitucional que cada uno de nosotros hemos sostenido. Creo que este Pleno ha dado de nueva cuenta un ejemplo de lo que debe ser un debate respetuoso, inclusive frente a posiciones polarizadas absolutamente encontradas y diferentes. Ojalá esto permee al país que es lo que necesita. Creo que ha habido dentro de todas estas discusiones, coincidencias y diferencias con el proyecto, como es lógico.

"Con total respeto a las opiniones que ustedes han vertido a favor o en contra, agradeciendo a todos aquellos que han hecho algún comentario laudatorio sobre el proyecto, inclusive agradeciendo las críticas y aun algunas descalificaciones que se han hecho a partes de él, quisiera formular una serie de consideraciones en relación con ellas y con el proyecto presentado únicamente con el objetivo de aceptar por un lado sus deficiencias –lo dije desde el principio– son temas muy complicados, nadie tiene la verdad absoluta y creo que hay que ser honestos y reconocer a la luz de la discusión que el proyecto puede ser perfeccionado con muchos de los comentarios que aquí se han hecho.

"También quiero clarificar algunos aspectos medulares y contra argumentar ahí sí, algunas afirmaciones relevantes que no comparto, por lo que espero que a partir de aquí –como dijo el presidente– podamos ya tomar una votación, y me reservaría señor presidente por favor, para en su caso, conforme a la votación que se dé manifestar en qué estaría de acuerdo para tratar de engrosar el proyecto, la resolución, si así lo determina este Pleno.

"A continuación, voy a formular algunas consideraciones generales y daré respuestas a algunos de los argumentos expresados a lo largo de estas tres sesiones y les suplico también su paciencia unos minutos, han sido muy extensas las discusiones que hemos tenido, pero debo hacer alusión a algunas cosas que me parecen fundamentales.

"En primer lugar, rechazo cabal y totalmente algunas afirmaciones que se han formulado aquí y fuera de aquí, el proyecto en ningún momento señala que el principio de la vida es con el nacimiento. El proyecto señala que a partir de ahí nacen ciertos derechos constitucionales (que es el eje vertebral sobre el cual se concibió el proyecto); tampoco en ningún caso se pronuncia sobre cuándo inicia la vida o cuestiona que el producto de la concepción tenga vida humana. El proyecto en ningún caso hace alguna de estas afirmaciones.

"Quiero reiterar lo que aquí se ha dicho: Aquí todos estamos por la vida, eso no está puesto a discusión, lo que está puesto a discusión es una cuestión constitucional sobre si

de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –y esto es muy importante reiterarlo– lo que han legislado algunos legisladores locales, algunos Constituyentes Locales, es conforme a ella o no. Eso es lo que ha estado a discusión en este Pleno, subrayo: Aquí todos estamos por la vida. El aborto es un tema que se toca tangencialmente, nadie ha estado por el aborto en ninguna de las veces que hemos tocado este tema, hemos dilucidado cuestiones jurídico-constitucionales, exclusivamente.

"El proyecto recoge, y esto es importante, criterios que este Pleno adoptó en acciones de inconstitucionalidad previas, en las que se establecieron parámetros sobre algunos de los aspectos más sensibles relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad. Subrayé en mi presentación que eran criterios del Pleno y, que por tanto, estaban sujetos a revisión siempre, máxime cuando habían nuevas integraciones, pero que en tanto eso no sucediera, es lógico que tenemos que tener coherencia con lo que hemos resuelto. Entiendo perfectamente, también lo dije, a quienes se pronunciaron en contra de ese criterio o de los criterios, que ahora reiteren sus posiciones. Es lo más respetable que puede haber.

"El proyecto –también esta es una premisa fundamental– reconoce la validez de la norma, como aquí se ha dicho por todos, de la Constitución de Baja California, en la porción en que garantiza el derecho a la vida. En lo personal, lo he subrayado. Especialmente lo que se controvierte en el proyecto es la competencia del Estado; es decir, del Estado federado, para hacerlo en la forma y términos en que lo hizo. Y aquí la mayoría ha dado razones en ese sentido cuestionando esta parte de lo que es, me parece, el elemento central de lo que estamos resolviendo.

"Lo que muchos Ministros han sostenido de manera y con enfoques diferenciados en sus intervenciones, tiene que ver con esto precisamente.

"Otro aspecto, en lo relativo a la crítica al proyecto, porque no partió de una interpretación conforme. Ya varios Ministros se han pronunciado, porque consideran que esto no debe ser así. No voy a abundar. Yo traigo una serie de argumentos, simplemente me sumo a quienes se han posicionado en ese sentido, y si es necesario más adelante explicitaré más mi posición.

"La estructura y argumentación del proyecto obedece, por tanto, a los temas planteados en la acción de inconstitucionalidad –esto no debe perderse de vista– en sus conceptos y argumentos de invalidez a los cuales se les trató de dar una respuesta cumpliendo con el principio de exhaustividad.

"Además, el proyecto es integral, como lo dijimos desde el principio, por eso, la discusión se tornó en lo general, como hasta ahora, precisamente porque está íntimamente vinculada, quizás, y lo reconozco, fue un error de metodología o no fue lo más adecuado haberlo dividido. Como ponente estimé que ello podría facilitar la comprensión y discusión del asunto.

"Desde mi óptica personal, el proyecto analiza la litis constitucional bajo una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional, a partir del sistema normativo de nuestro Texto Fundamental y de lo que nos impone hoy la importante reforma en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once.

"Reconozco que en el proyecto pudieron haberse utilizado expresiones controversiales, como muchas de las que aquí ustedes han mencionado, yo por supuesto de entrada señalo que estaría dispuesto en el engrose a eliminar todo aquello que la mayoría ha cuestionado para tratar de lograr un núcleo en la resolución, que aglutinara de la mejor manera lo que ha sido la posición de las señoras y los señores Ministros, sobre todo los que en cualquier sentido formaran una mayoría.

"Me parece que algunas de las consideraciones, expresiones y supuestos usados en el proyecto, podrían efectivamente ser matizadas, en el entendido de que reconociendo estas deficiencias, en ningún caso acepto que se le dé el sentido ni el propósito al proyecto de minimizar ni desconocer el valor de la vida del no nacido; por el contrario, reitero que está claramente el proyecto por la protección de la vida humana, incluida la vida prenatal, toda vez que, como se dice a fojas sesenta y uno del proyecto, y leo textualmente: 'Lo anteriormente afirmado –se está refiriendo a las consideraciones anteriores respecto a ampliar la facultad– no implica en forma alguna que la Constitución no reconozca el valor de la vida humana prenatal, y su consecuente protección o tutela, pero la protección constitucional se encuentra sustentada sobre la base de que aquélla constituye un bien constitucionalmente protegido, como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, en el entendido de que no tiene una posición preeminente frente a los demás derechos y bienes constitucionalmente tutelados para la persona'.

"Esto está citado textualmente de aquella resolución; y de alguna manera, alguna señora Ministra, algunos señores Ministros se han pronunciado por que hay una protección progresiva conforme a la evolución de la vida gestacional.

"En este contexto aclaro categóricamente que el proyecto en ninguna parte sostiene que los no nacidos –y esto lo digo categóricamente: jamás se señala, ni siquiera se implica– puedan ser considerados como bienes o cosas como en algún momento se manifestó, y mucho menos que exista expresión alguna en sentido peyorativo respecto de este altísimo bien que es la vida prenatal.

"Reconociendo pues el valor de esa vida, lo que el proyecto sostiene es que los seres no nacidos, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, no tienen reconocido el estatus de personas en un sentido estrictamente normativo constitucional, es lo que sostiene el proyecto y, por lo menos, mi impresión es que la mayoría de los señores y la señora Ministra, porque la Ministra Luna Ramos se ha deslindado, están en esa misma lógica, quizás con algunas diferencias particulares.

"Al respecto, cabe tener presente como lo refiere el proyecto, fojas cincuenta y cincuenta y uno, que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara Revisora de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, es decir, la Cámara de Senadores, se explica que la modificación del texto 1o. constitucional en relación al tema de la persona, fue por lo siguiente: Respecto al párrafo primero del artículo 1o. constitucional, estas comisiones dictaminadoras estiman conveniente precisar que la incorporación del término 'persona' propuesto desde la Cámara de Origen es adecuado, entendiendo por tal a todo ser humano titular de iguales derechos y deberes emanados de su común dignidad y en los casos en que ello sea aplicable, debe ampliarse a las personas jurídicas –esta última parte es irrelevante–.

"Señor presidente, en su intervención hace un momento, precisamente se refirió a la diferencia que puede haber. Asimismo, quiero precisar que dentro del interés general de protección a la vida humana, incluida la vida prenatal, y en el marco de la Constitución General de la República, se inserta la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, tal como se ha determinado por este tribunal en otras acciones de inconstitucionalidad.

"Lo anterior, en la inteligencia de que como se razona en el proyecto, foja ciento diecisiete, la Constitución General de la República, sobre la base de que la vida humana prenatal constituye un bien constitucionalmente protegido, establece una protección gradual de la vida en gestación, que se va intensificando en la medida en que avanza su desarrollo, esto fue también un criterio sostenido por este Pleno.

"La protección de la vida prenatal pasa por otras medidas de política pública que en ejercicio de la libertad de configuración establezca el legislador local, en la inteligencia de que las facultades de configuración legal del legislador local, tienen como límite infranqueable los derechos humanos o fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados de la materia en que el Estado Mexicano sea parte conforme a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional.

"El proyecto no pasa por alto el sistema federal, como en alguna de las intervenciones se pudo haber hecho notar, a fojas cincuenta y nueve, sesenta, noventa y ocho y ciento diecisiete, se hace referencia a las atribuciones de las entidades federativas en el marco de la estructura del Estado federal mexicano; con todo, cabe enfatizar que las mayorías legislativas, inclusive las unanimidades, no son razón suficiente –y esto ya se ha hecho notar aquí– para que este Tribunal Constitucional no pueda revisar si las decisiones legislativas mayoritarias así adoptadas son conformes con la Constitución Federal, máxime si la impugnación involucra cuestiones de derechos humanos y fundamentales.

"Una crítica reiterada que he escuchado es que el proyecto maneja meras situaciones hipotéticas, inclusive se llegó a utilizar la expresión 'fantasiosas'. No comparto tales imputaciones, aunque adelanto que si ese es el sentir de la mayoría no tendré ningún inconveniente en ajustar el proyecto.

"Al analizar ciertos conceptos de invalidez planteados por el accionante en ese sentido, en el proyecto se intenta mostrar que la norma impugnada de la Constitución Local del Estado de Baja California tiene serias implicaciones en el orden jurídico local, en particular en el ámbito penal, que producen falta de certeza, no sólo en los operadores jurídicos –como lo dice el proyecto– sino también en los particulares, inhibiendo el ejercicio de sus derechos humanos o fundamentales como se ha señalado en algunas intervenciones, destacadamente en la de la Ministra Sánchez Cordero.

"En mi opinión, el proyecto no parte de premisas hipotéticas, la norma impugnada –aquí lo han dicho varios de los señores Ministros– es de carácter absoluto, incondicionado y, por tanto, de aplicación automática; esto es, constitucionalmente hablando, esto es independiente de que haga el legislador ordinario o no.

"El Ministro Cossío lo expresó así el día de ayer, voy a citar esto textualmente porque me parece importante que escuchemos el razonamiento: Si nosotros leemos el artículo

7o., no deja posibilidad alguna de práctica o de realización de interrupción de estos mismos embarazos. ¿Por qué razón? Porque está dando una protección completa al *nasciturus* y no permite ninguna modalidad; se podría decir en contra de este argumento que en realidad esto no es definitivo porque el Código Penal establece o podría establecer que esto es una cuestión puramente contingente para estos elementos. La posibilidad de establecer algún tipo de supuestos mediante los cuales fuera posible una interrupción del embarazo, pero esto yo no lo veo así, desde el momento en que tiene la Constitución –y digo una obviedad– una jerarquía superior al Código Penal, es obvio que el legislador local no puede legislar en contra de eso; frente a este argumento también se podría decir que no hay una clausura, un sellamiento –déjenme usar esta expresión– en cuanto a las determinaciones que recoge la Constitución del Estado; sin embargo, si analizamos qué es lo que el Constituyente del propio Estado quiso decir en términos de la reforma constitucional, me parece que el Constituyente claramente entendió, y ahora voy a leer un fragmento, y continúa y dice categóricamente que el Constituyente –cuestión que reiteró el señor Ministro presidente– no tenía otra intención sino que hacer de esta norma una norma absoluta; por supuesto, igual que en todos los demás casos estaré a lo que el Pleno llegare a resolver al respecto.

"También se ha imputado al proyecto realizar ponderaciones que conducen a absolutos en contra de sus propios presupuestos y premisas. En primer término, es preciso señalar que el someter las normas impugnadas a un *test* de razonabilidad o proporcionalidad es una práctica usual en los Tribunales Constitucionales y en los tribunales internacionales, y en este Tribunal Constitucional en lo particular, no ha sido ajeno a esta práctica ya que lo ha hecho en diversas ocasiones, como se señala en el proyecto.

"El empleo de un juicio de razonabilidad o proporcionalidad de la medida legislativa bajo escrutinio, un escrutinio que debe ser estricto en cuanto que el presente asunto involucra derechos humanos o derechos fundamentales, tiene como propósito determinar si la norma impugnada es o no razonable a la luz de la Constitución Federal y de los estándares internacionales aplicables; en la especie, se consideró que ante el concepto de invalidez expreso hecho valer, y tomando en cuenta la esencia de la impugnación y la respuesta que se otorga a otros aspectos de la impugnación, se debería realizar ese *test* de razonabilidad o proporcionalidad, por lo que en el proyecto se corre, y la conclusión es que la medida legislativa no cumple con los estándares constitucionales a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, es inexacto, en mi opinión, que aquí se pueda afirmar que se arribe a un absoluto.

"El proyecto señala claramente, que ni la vida prenatal constituye un bien jurídico absoluto, ni los derechos humanos de las mujeres son absolutos, tal como se afirma a fojas noventa y dos del proyecto, cito textualmente: 'Lo anterior –es decir, que la medida legislativa no es proporcional en sentido estricto– en el entendido, que dado que los derechos fundamentales y otros bienes constitucionales tutelados no son absolutos ni limitados, los referidos derechos fundamentales de las mujeres consecuentemente, tampoco son absolutos al grado de implicar la desprotección de otros bienes constitucionales destacadamente en la vida prenatal.'

"Lo anterior, tiene relación con otra crítica que se formula al proyecto, en el sentido de que afirma que el no nacido, no es una persona, y arriba a la conclusión de que valen más los derechos de las mujeres.

"Como indiqué, uno de los argumentos centrales del proyecto es que si bien es cierto que la vida prenatal merece protección del orden jurídico y en esa medida constituye un bien constitucional e internacionalmente protegido y tutelado, también es cierto que desde el sistema normativo de la Constitución Federal y de los tratados internacionales de derechos humanos aplicables, no le ha sido reconocido el carácter de persona para todos los efectos constitucionales en sentido estrictamente jurídico constitucionales que sí le otorga la Constitución de Baja California, con todos los efectos relevantes que sobre el orden jurídico estatal trae aparejada tal calificación.

"A partir de esa premisa, el proyecto mediante un desarrollo argumental que puede no ser compartido, lo reconozco, arriba a la conclusión de que la norma impugnada de la Constitución del Estado de Baja California, al proteger en forma absoluta e incondicional al producto de la concepción, viola necesariamente otros derechos humanos fundamentales particularmente de las mujeres, y aquí también varios Ministros se han expresado en ese sentido.

"En todo caso, como lo señala el proyecto y lo han reiterado en este Pleno, ese reconocimiento con tal amplitud solamente podría estar establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no individual o aisladamente en las Constituciones de los Estados, argumento éste que hasta donde alcancé a entender compartieron varios de ustedes.

"También se criticó que en el proyecto se hace un indebido énfasis en la reserva interpretativa en relación con el artículo 4o., párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por supuesto, respeto tal percepción y quizás se debió haber ampliado en esta materia, no obstante, estimo que el proyecto quizás, debiendo –insisto– ser más explícito y reiterar la premisa principal en otras partes del proyecto, señala a fojas cuarenta y dos y cuarenta y tres, como base sustantiva de argumentación para la interpretación de dicha convención que la expresión, 'por lo general' utilizada en ese artículo, es la que establece la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, la protección a la vida y las modalidades a que queda sujeta la misma, y claro, como esfuerzo de refuerzo, se toma la reserva interpretativa que hizo el Estado Mexicano. El proyecto recogiendo textualmente el criterio adoptado por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, señala lo siguiente, transcribo, es textual de la resolución: 'Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad referida, la mayoría de los integrantes de este Pleno se manifestó en tres aspectos medulares; el tercero, en el ámbito de la protección de los derechos fundamentales por los tratados y convenciones internacionales suscritos por México, el único instrumento que reconoce que el derecho a la vida de toda persona se encuentra protegido por lo general desde el momento de la concepción, es la Convención Americana de Derechos Humanos, pero que este derecho no es absoluto, pues la expresión «por lo general» se introdujo para establecer la posibilidad de que los Estados puedan fijar el momento en que inicia, conforme a su legislación interna, esa protección y las modalidades a que queda sujeta la misma.'

"Además –o sea, argumento de refuerzo– además, México formuló dos declaraciones interpretativas y una reserva, de las cuales, la primera declaración interpretativa versó sobre tal expresión, por lo que México no aceptó el establecimiento de un momento específico a partir del cual debía proteger el derecho a la vida, y en esa medida, se encuentra obligado el Estado Mexicano a proteger y garantizar el derecho a la vida,

como en el resto de los tratados internacionales lo disponen; esto es, sin un momento específico para el inicio de la protección y aceptando que no es un derecho absoluto –cita textual de la resolución en las acciones de inconstitucionalidad 146 y su acumulada 147/2007, a foja ciento setenta y tres–.

"En tal virtud, coincido con lo dicho por algún Ministro en el sentido de –y cito textualmente– 'La posibilidad que se tiene en los Estados nacionales que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de generar posibilidades normativas de interrupción del embarazo, no deriva de la mencionada reserva interpretativa'. A mi parecer –sigue diciendo– deriva estricta y rigurosamente del texto del artículo 4o., párrafo primero, cuando usa la expresión 'en general', que está incorporada en ese precepto.

"En otro orden de ideas, y entiendo que se hizo como argumento de refuerzo, se ha sostenido que en los propios códigos civiles, se mantiene a la fecha más o menos la misma regulación que se preveía en el Código Civil de 1884, en relación con el producto de la gestación; es decir, mediante una concepción jurídica se le confiere personalidad al *nasciturus*. El mencionado código en su artículo 11, establecía –leo textualmente el artículo 11 del código de 1884–: 'La capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento, pero desde el momento en que un individuo es procreado, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código'.

"En primer lugar, debe puntualizarse una diferencia fundamental –en mi opinión– entre esa norma y la similar prevista en la Constitución vigente de Baja California. La Constitución de Baja California es absoluta –ya lo dijimos– mientras que el código de aquella época –y voy a decir que también los actuales– se refiere exclusivamente para efectos previstos en los códigos civiles específicos y claramente determinados entre los que se identifican: Capacidad de heredar, posibilidad de revocar donaciones del padre, ser legítimamente reconocidos y que se les nombre tutor.

"El artículo 7o. de la Constitución de Baja California dice que: 'Desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes'. La protección –repito– es absoluta, incondicionada e ilimitada.

"Además debo decir que el propio código de 1884, condicionaba el artículo 11. El artículo 303 del código decía: 'Sólo se reputa nacido el feto que desprendido enteramente del seno materno, nace con figura humana y que, o vive veinticuatro horas naturales o es presentado vivo al Registro Civil.'

"En la actualidad, en el Código de Baja California encontramos estos mismos preceptos con una redacción actualizada. El artículo 22 del Código de Baja California señala: 'La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte, pero desde el momento que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código'.

"El artículo 334 del propio código señala: 'Para los efectos legales, sólo se reputa nacido el feto que desprendido enteramente del seno materno vive veinticuatro horas o es presentado vivo al Registro Civil'.

"Por supuesto están los argumentos de la Ministra Luna Ramos, que no me voy a detener en ellos, no porque no valgan la pena, sino porque son –y lo dijo claramente– los que señaló en su voto aclaratorio, para separarse de las consideraciones en las acciones 146/2007 y su acumulada.

"Entiendo que en este tema tan delicado que hemos abordado, haya puntos de vista muy diferentes.

"Ofrezco señor presidente, señoras y señores Ministros, que conforme a la votación y su resultado, y si así lo determina el Pleno, haré el engrose procurando que el proyecto llegara a reunir los argumentos de una mayoría si esta se da; quiero anticiparlo, es a lo que me refiero.

"Si no, señor presidente, estaré a las determinaciones que este Pleno de once Ministros determine. Gracias."

Versión taquigráfica de la intervención en la sesión pública del 28 de septiembre de 2011

"**Señor Ministro Franco González Salas**: Sí señor presidente, y con el único ánimo de señalar cuál es mi posición de nueva cuenta después de haber escuchado todas las intervenciones, con toda atención, y efectivamente, hemos tenido muchos puntos de vista pero yo difiero, creo que ha habido en la mayoría coincidencias en aspectos que ya no se tocaron por la dinámica de la discusión, pero ése no es el punto, quisiera señalar que mantendré mi punto de vista y no sólo eso, lo he convalidado, y sigo la línea y voy hacer muy breve para ya no abundar porque creo que hemos caído en argumentos circulares y creo que ya no es necesario, la línea que manifestó el señor presidente ahora.

"Pienso que es evidente que el artículo, como aquí se ha puesto de manifiesto podría tener diversas interpretaciones, según nuestro punto de vista, pero me parece que lo que es incontrovertible es, al margen de que pudiéramos considerar que el segundo párrafo no fuera taxativo y limitativo, lo cual comparto como lo hice desde el principio, lo que no quita es la criminalización de la conducta; es decir, el artículo constitucional de San Luis Potosí, establece que esto es un delito. Y me voy a referir para cerrar mi argumento, muy brevemente, porque creo que esto es muy importante para mí por la posición que tuve originalmente, para cerrar mi argumento, al ejemplo que ponían de Chiapas, el hecho de que, y lo celebro, en Chiapas, la pena sea tan tenue, tan humana como un tratamiento, no le quita el carácter de delito a la conducta, criminaliza a la mujer, la somete a un procedimiento penal por esas causas, pero no es lo único, si lo ven el propio Código de Chiapas, establece: Para todo aquel que intervenga, a la mujer le da un tratamiento y lo celebro, muy benévolo, pero para todo aquel que, y voy a leer el artículo, que interviene, artículo 179, hay dos casos, el que interviene con el consentimiento de la mujer y el que interviene sin el consentimiento, el segundo es agravado, pero aquel que intervenga, a los médicos cirujanos, comadrona, o parteras, enfermeras y demás personas que intervengan en la práctica del aborto con consentimiento de la pasivo, se le impondrá la sanción de uno a tres años de prisión con suspensión de la profesión, cargo u oficio, por el término de la duración de la pena, consecuentemente, no hay duda de que está criminalizada la conducta, no sólo para la mujer, sino para cualquier otro que intervenga, me parece que esto es indudable. Como he manifestado desde el asunto

tan delicado que también discutimos y votamos sobre la interrupción del embarazo, que no estoy de acuerdo en que se criminalice una conducta de la mujer que por cualquier motivo tiene la dramática situación de tener que abortar, en este caso lo veo agravado, porque en el Texto Constitucional se establece esto del Estado de San Luis Potosí.

"Por supuesto convengo con lo dicho por el Ministro Pardo Rebolledo y además hay que celebrarlo, eventualmente podrán llegar los casos a esta Suprema Corte, y esta Suprema Corte tendrá que decidir sobre los casos concretos que se le planteen, pero eso no quiere decir en mi opinión que cambie la naturaleza del precepto constitucional de San Luis Potosí. Con las consideraciones que he hecho señor presidente, señoras y señores Ministros, respecto a todos los ajustes ofrecidos, yo sostendré el proyecto y estaré por la invalidez del precepto. Gracias señor presidente."

Voto particular que formula el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia relativo a la acción de inconstitucionalidad 62/2009.

En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil once, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó la acción de inconstitucionalidad 62/2009, promovida por Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí, presentada bajo la ponencia del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en virtud de que no se alcanzó la votación mayoritaria calificada a favor de la propuesta de invalidez respecto de las porciones normativas del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí que dice: "*como fundamento de todos los derechos de los seres humanos*" y "*desde el momento de su inicio en la concepción*".

Para fijar una postura clara y contundente sobre el tema que nos ocupa, es oportuno exponer los antecedentes sobre los que he desarrollado mi reflexión y análisis constitucional:

- Primero, el Estado de San Luis Potosí, ha establecido una disposición en su Constitución Política Local, para incorporar el **derecho a la vida** dentro del catálogo de derechos fundamentales de todo individuo en su territorio.

- Segundo, la Constitución Política de San Luis Potosí, prevé en su artículo 16 que: "El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción …" (fin de la cita).

Así, la Norma Constitucional hace énfasis en que la protección legal de la ***vida humana*** no ha de postergarse hasta el nacimiento, sino que comienza desde el momento en que cada individuo es concebido y le asiste hasta que muere.

- Tercero, el organismo encargado de la protección de los derechos humanos en esa entidad federativa ha promovido una acción de inconstitucionalidad en contra de esa norma, por los motivos que se detallan en el proyecto.

Así, lo cierto es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe decidir **única y exclusivamente** si la norma impugnada **transgrede** los principios o disposiciones de la Constitución Federal, utilizando también –como referente de interpretación–

a los tratados internacionales sobre derechos humanos: el llamado control de convencionalidad sobre el que ya se ha pronunciado este Pleno, con motivo de la reciente reforma al artículo primero constitucional.

Es mi convicción que, a partir de esas reflexiones y no de otras, esta Suprema Corte debe declarar si es válido o inválido el precepto que establece el derecho a la vida desde el momento de la concepción en San Luis Potosí.

Bajo esa óptica desarrollaré los temas que motivan mi voto, en el siguiente orden:

Primero. El derecho a la vida

A. ¿Existe un derecho a la vida en la Constitución Federal?

Sí, siempre lo ha habido y hoy está expresamente previsto.

Es cierto que durante los dos siglos pasados un lector no podría encontrar en la Constitución la frase "*derecho a la vida*", como tampoco hallaría una mención directa al "derecho a la libertad", o al "derecho a la propiedad", puesto que eran grandes conceptos y principios que daban sustento al sistema de garantías individuales de esos tiempos.

Aun sin esas palabras, y sin los sofisticados términos médicos del siglo XXI, la vida humana –**la vida de las personas**– ha sido y es una de las materias esenciales del Texto Constitucional que data desde 1824, 1857, 1917 y de todas las reformas hasta esta fecha.

Las grandes luchas por la libertad, la igualdad y la justicia son la expresión de un derecho simple pero muy amplio: **El elevadísimo derecho a la propia existencia**.

Hubo tiempos en que unos sujetos eran verídica y jurídicamente dueños de otros, quienes no eran considerados *humanos, personas o individuos*, desde el derecho.

Hubo momentos en la historia en que grupos y comunidades enteras eran abiertamente excluidas del sistema constitucional y jurídico, para someter su destino a la voluntad de otros.

Tras la evolución histórica, el derecho les reconoció lugar, **nos ha dado lugar** a todos como "seres humanos" como entes libres y **dueños de nosotros mismos**, sin que nadie pueda definir arbitraria y externamente, por sobre nosotros, respecto de nuestra vida, libertades, posesiones, bienes y derechos.

Ese ***derecho a existir*** es la gran razón del Estado de libertades, es el fundamento del Estado de derecho y el sustento de la democracia constitucional.

El **derecho a la vida** es la nueva forma poderosa de expresar –en este nuevo siglo– el mismo principio de igualdad y libertad que subyace en nuestra historia y tradición constitucional.

La soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo, del que dimana todo poder público y para cuyo beneficio se establece.

La vida individual en ese pueblo soberano no es estática: Nace, crece, se reproduce y muere. **La tutela constitucional, no es beneficio exclusivo de la generación que la escribe**: se hereda durante siglos, la hemos heredado, porque protegió cada vez mejor la vida de nuestros ancestros.

La Constitución ha protegido a la *vida humana* de los peligros de cada tiempo. Su principal amenaza ha sido y es desconocerla y minimizarla desde el derecho.

El derecho a la vida en nuestro país se ha traducido históricamente en obligaciones de custodia y de tutela del Estado hacia las personas y grupos, para que **existan y ejerzan libremente** sus derechos en condiciones de dignidad. Cito algunos ejemplos:

- La abolición de la esclavitud reconoció la vida de seres humanos que antes no podían decidir sobre sí mismos, eran cosas.

- Los derechos de la infancia incorporaron a los menores de edad, al gran concepto de "seres humanos" reconocidos en la ley. Dejaron de ser una especie de objeto propiedad de los padres y tutores.

- Los derechos laborales dieron lugar a beneficios para las mujeres embarazadas, para procurarlas a ellas y también –sin la menor duda– al ser humano en gestación.

- La prohibición de la pena de muerte es un avance trascendente. Reconoce a la vida como un bien tan elevado, que resulta **definitivamente intocable** para el Estado y para sus leyes, aún ante las peores ofensas y en las más agravantes circunstancias criminales.

- Finalmente, el reconocimiento expreso del derecho a la vida, que abordaré enseguida:

En suma, estoy cierto que la Constitución establece y ha establecido el derecho a la vida, y que la reconoce como un flujo entre generaciones, y no sólo como un atributo de los individuos ya nacidos.

B. ¿Dónde se encuentra la tutela de la vida en la Constitución Federal?

El esquema constitucional de los dos siglos pasados no se construyó desde los derechos humanos, sino a partir del concepto de garantías individuales que representaban los límites del poder público frente a la población y sus derechos.

Bajo tal esquema, el medio que utilizaba nuestra constitución para tutelar los más preciados bienes jurídicos era mediante prohibiciones a los poderes y órdenes de gobierno.

Por ejemplo, cuando se redactaron los proyectos de las Constituciones liberales del siglo XIX, (en concreto, en 1856), no se propusieron textos que dijeran "*todo individuo tiene derecho a la libertad, a la propiedad y a la vida*", sino que se debatieron fórmulas que establecían **límites, prohibiciones y salvaguardas**, para garantizar que nadie fuera privado arbitrariamente de todo ello.[1]

[1] Artículo 26 del proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, Ciudad de México 1856: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sen-

El artículo 29 de la Constitución de 1857 establecía la suspensión de garantías, pero "**con excepción de las que aseguran la vida del hombre**". Es decir, que desde entonces **la vida humana** era objeto directo de las garantías constitucionales.

Esa misma metodología imperó en el Constituyente de 1917: aunque no dedicó un capítulo a los derechos fundamentales, sí estableció uno para definir las garantías individuales que los protegen. En el segundo párrafo del artículo 14, desde su formulación original, se incluyó una clara previsión, que cito en seguida. Decía el artículo 14:

"**Nadie podrá ser privado de la vida**, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos …"

Además, ese artículo 14 constitucional ha tenido una sola reforma (en 2005), que consistió en suprimir la referencia a "**la vida**". Curiosamente, al desaparecer esa palabra, se amplió la protección a "la vida", porque se eliminó toda posibilidad de que el Estado prive de ella a cualquier persona, a través de la pena de muerte.

Como complemento y consecuencia, se reformó también el artículo 22 constitucional, para abolir la pena de muerte de manera expresa y contundente.

Es verdad que el derecho punitivo y sus límites son apenas una parte de la explicación y expresión del derecho a la vida. Pero con esos cambios México comenzó el nuevo milenio con una tutela fortalecida respecto de la vida humana.

Este año, apenas el 10 de junio de 2011, se verificó el cambio más relevante en nuestro esquema constitucional: Se abandonó definitivamente el sistema de las garantías individuales, y adoptamos los derechos humanos como eje de protección y salvaguarda constitucional de toda persona en este territorio.

La reforma reconoció a los derechos humanos como esencia y razón de las garantías que otorga. Incorporó a los tratados internacionales, como referente sustantivo para interpretarlos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, con la protección más amplia.

De los tratados me ocuparé más adelante.

Este cambio constitucional nos trajo también una novedad que no había estado presente en ninguna de las discusiones de este Pleno:

Por primera vez el "derecho a la vida" quedó expresamente reconocido y consagrado como tal, en el Texto Constitucional. De manera diáfana y contundente, hoy está inscrito como un derecho que no puede restringirse ni suspenderse por el Estado, aun en los casos más extremos.

---

tencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso." Tomado de: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Congreso de la Unión, séptima edición, LIX Legislatura, tomo XVI, página 530.

El mismo decreto que reformó al artículo primero también modificó el contenido del artículo 29, que regula la única vía constitucional para la suspensión o restricción de **los derechos y las garantías constitucionales**, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El nuevo texto del artículo 29 no sólo menciona los derechos humanos en general, sino que los enuncia con claridad. Por eso, en su párrafo segundo, se puede leer lo siguiente:

"En los decretos (de suspensión o restricción de garantías) que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de **los derechos** a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, **a la vida**, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; **la prohibición de la pena de muerte**; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

Hoy, el derecho a la vida es mucho más que la prohibición a la pena de muerte y, por eso, la Constitución los menciona a ambos por separado.

En conclusión, las normas de las Constituciones Locales que establecen el derecho a la vida, no pueden ser contrarias a la Constitución Federal, sino que le son complementarias y congruentes con su nueva estructura.

Segundo. La vida y la concepción

No parece haber oposición en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del reconocimiento del derecho a la vida, pero parece existir una insistente argumentación para evitar reconocerla en todas sus dimensiones.

Un camino complejo, es tratar de leer e interpretar **el derecho a la vida** a la luz del texto gramatical de las normas constitucionales redactadas desde los dos siglos anteriores, sin considerar todo su contexto.

La norma impugnada de la Constitución Local de San Luis Potosí dice lo siguiente:

"El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. ..."

Esta norma se refiere al individuo como ser humano, destinatario directo de los derechos humanos que hoy rigen constitucionalmente en todo el territorio nacional.

No se refiere a la personalidad jurídica propiamente dicha, la cual sin lugar a dudas admite diversas modalidades en su regulación.

La norma impugnada repite fundamentalmente el texto del Código Civil Federal, que en esencia data también del siglo XIX. Una norma pre-constitucional, que ha forjado

desde el derecho civil nuestra noción de la personalidad jurídica, y que hoy parece confundirse con nuestra noción de vida humana.

El Código Civil señala en su artículo 22:

"La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; **pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código**."

Es el mismo texto de la norma cuya inconstitucionalidad analizamos.

Esta norma del derecho mexicano federal también tiene por nacido al **individuo** desde que es concebido. Tal precepto ha estado vigente en esos mismos términos durante toda nuestra vida constitucional.

En el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870, antecedente directo del código de 1883 y del siguiente en 1928 (que aun nos rige) se disponía que:

"*La capacidad jurídica se adquiere por el nacimiento; pero desde el momento en que un individuo es procreado, entra bajo la protección de la ley; y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código.*"[2]

Esta distinción entre la capacidad jurídica (personalidad jurídica) y la protección del individuo desde la concepción y hasta la muerte, tiene profundas raíces que reconocían la trascendencia de la gestación de un nuevos ser, en materia de filiación, sucesión, tutela, familia, entre otros.

A la *personalidad jurídica* se le pueden imponer límites, restricciones y cortapisas, pero no a la persona como **ser humano**.

El artículo 23 del Código Civil Federal dice:

"La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, **son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona** ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

El concepto de persona, entendido como individuo biológico, es diferente al de "personalidad jurídica" entendido como un centro de imputación de derechos y obligaciones propiamente dichas.

Siempre ha sido así en México.

---

[2] Texto del artículo 12 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1870, que fue reproducido en el artículo 11 del texto del Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1884. Las obras fueron consultadas en el acervo documental del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Como conclusión, apunto que no estamos frente a una novedad normativa con esta disposición de la Constitución Local de San Luis Potosí que analizamos.

A. ¿Qué significa la protección de la ley a partir de que el individuo es concebido?

Se ha dicho que la reforma no distingue entre fecundación y concepción, ello a partir de los informes del Congreso del Estado y de la documentación parlamentaria de la reforma impugnada.

Sin embargo, en el texto resultante no se advierte tal sinonimia. El vocablo utilizado es el de la **concepción**, que es el mismo que se usa en las normas antes citadas y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

En mi opinión, el estudio de constitucionalidad debe centrarse en esta terminología que, insisto, no es ajena al diseño de nuestro orden jurídico.

Aunque ese término gramatical provoca reflexiones inmediatas, es importante hacer un deslinde conceptual previo:

No estamos analizando una norma que proteja la ***concepción*** de un nuevo ser, frente a otros seres, sino ante una disposición que busca fortalecer el derecho humano a la vida, que parece responder a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, desde mi punto de vista.

Debemos evitar un falso debate: No estamos analizando un derecho establecido en favor del *naciturus*, sino de todo individuo. No son dos sujetos diferentes, no son dos subespecies, sino la misma entidad en momentos diferentes.

Alguna vez se debatió con pasión si el origen del hombre era divino, o si era válida la teoría de la evolución de Darwin. Hoy se debate nuevamente el origen de la vida y se discute con la misma vehemencia si el ser humano desciende del cigoto o si éste le es humanamente ajeno.

En el texto que se sometió a consulta del Pleno se explicaba que no basta que el "embrión" pertenezca a la especie del *homo sapiens* para "calificar como persona/individuo en sentido normativo" sino que hace falta "que se cumplan, desde el punto de vista conceptual y normativo, otras condiciones" como sentir, razonar, recordar, entre otras cosas. En su voto razonado, la señora Ministra Sánchez Cordero, hablaba de una persona privada del conocimiento en estado de coma, que adolece de esas características: hay ausencia de sentido, de razón, de recuerdo, de conocimiento. No por eso deja de ser humano.

En mi opinión, el principio de no discriminación consiste justamente en eliminar condiciones que deba cumplir un ser humano para "calificar" como persona.

No todo "embrión" –como lo llama el texto sometido a consulta del Pleno– llegará necesariamente a nacer y, aun naciendo, no necesariamente tendrá plenitud y longevidad.

Pero hasta este momento de nuestro desarrollo tecnológico, lo que sigue siendo cierto es que **toda persona** comenzó **su vida propia e individual** con la **concepción**.

No hay un solo ser humano que no haya sido concebido y que, desde entonces, inicie su ciclo biológico de crecimiento y hacia la muerte, que es la contracara de la vida propia.

Muere el embrión sin que muera la madre; evidencia de una vida independiente a la que la ley mexicana le ha reconocido derecho de protección desde el siglo XIX, mediante la ficción de tener *por nacido*, *para todo efecto legal* al individuo concebido. Así es desde nuestros albores jurídicos como nación.

Por ello, no comulgo con quienes afirman que "la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece que los no nacidos sean personas, individuos o sujetos jurídicos o normativos y sólo los reconoce como bienes jurídicamente protegidos, por más que califiquen como pertenecientes a la especie humana", que se discutió a partir del proyecto sometido a consulta.

Pareciera que aparte del calificativo de "bien jurídico" a la persona en gestación, se le identificara como un mal jurídico del que es necesario prescindir porque su reconocimiento produce una colisión de derechos.

Los "no nacidos", como se les llamó en el proyecto analizado y en el debate del Pleno, no son sujetos diferentes y "no reconocidos" por la Constitución.

Tampoco son "bienes". Nuestro orden jurídico se refiere a ellos, incluso, con la palabra "hijos". El destino natural de un concebido es llegar a nacer, ese es el que merece protección legal para generar condiciones que le signifiquen mejoría en su gestación, en lugar de perjuicios.

Aunque tenga tutores y padres, no tiene dueños.

B. ¿Hay derechos para humanos y derechos para embriones?

Se dijo que la reforma le da un estatus jurídico de "persona" a un embrión que cuenta con protección legal, pero que no goza de la calidad de titularidad de derechos humanos.

En el proyecto sometido al Pleno se concluía que esa indebida equiparación resta y afecta los derechos de las personas nacidas quienes sí son humanos, muy en particular, de las mujeres.

Pero ¿Existe una competencia entre seres nacidos y no nacidos?

Aun si existiera, ¿sería motivo de inconstitucionalidad?, ¿Se debe elegir a priori o se debe ponderar según el mérito de cada caso, cuando aparecen conflictos y zonas de contacto entre derechos fundamentales de diversas personas?

El derecho a la vida se instituye para los nacidos y los no nacidos, sin que el derecho de uno se imponga frente al del otro, de forma indefectible y absoluta. Al menos, tal y como está redactada la norma impugnada, no parecen existir exclusiones indebidas en perjuicio de nadie.

Sobre el particular, traigo a colación la propuesta del titular del Ejecutivo Federal al Senado de la República para que se retire la declaración interpretativa respecto al Pacto de San José, esto es una cuestión que en esta fecha se encuentra en curso, pero me

interesa solamente destacar el texto del comunicado de prensa de la presidencia de la República, porque coincido en lo esencial con su contenido:

"La Convención prevé que la ley protegerá, en general, el derecho a la vida a partir del momento de la concepción. La declaración interpretativa, formulada por México al depositar el instrumento de adhesión el 24 de marzo de 1981, fue en el sentido de que dicha disposición no constituye obligación de legislar para proteger la vida desde la concepción, dejando claro que los Estados conservan el derecho de prever excepciones en su legislación, como es el caso de excluyentes de responsabilidad en casos de aborto.

"México ha asumido plenamente el reconocimiento de los derechos humanos contemplados en tratados internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y entre ellos el derecho a la protección de la vida, que es un bien jurídicamente tutelado por nuestra legislación, tanto Federal como local. Al retirar la declaración interpretativa, México refrenda un compromiso con el derecho a la vida como un bien jurídicamente tutelado por el derecho mexicano.

"Con la reciente reforma a la Constitución, promulgada el 10 de junio de 2011, se reconocen los Derechos Humanos previstos en los tratados internacionales de los que México es parte con el mismo nivel de protección que los contenidos en nuestra Carta Magna y se establecen los principios de interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, por lo que no tiene sentido mantener la declaración interpretativa.

"El retiro de la declaración interpretativa no implicaría obligaciones adicionales a las que adoptó nuestro país al suscribir el Pacto de San José, ni tendría como consecuencia la modificación de las restricciones que actualmente establece la legislación penal mexicana en materia de delitos contra la vida y, en particular, la regulación en materia de aborto, toda vez que, por ejemplo, la expresión 'en general' permite que la legislación civil y penal ordinaria, pueda preservar, en concreto agravantes, atenuantes, o excluyentes de responsabilidad respecto de los tipos penales con los que se tutele el derecho a la vida, con pleno respeto a la soberanía de los Estados de la Federación, expresada en sus Constituciones, leyes y disposiciones de los Congresos Locales.

"Comunicado sobre declaración Interpretativa respecto del Pacto de San José. Presidencia de la República. México, D.F. Lunes 26 de septiembre de 2011."

Ese es el texto del comunicado. Convengo puntualmente con su conclusión. Desde 1870 está vigente una norma que protege la vida desde el momento de la concepción y ha estado vigente en paralelo con las normas que sancionan el aborto y con las que determinan las excluyentes de incriminación y las excusas absolutorias. La protección del individuo desde su concepción no significa establecer un derecho absoluto, sino de un derecho susceptible de ponderación frente a otros que se le opongan.

Tercero. La vida humana desde la concepción y los derechos de la mujer

Se discutió en el Pleno la propuesta de declarar fundado un concepto de invalidez que básicamente señala que reputar como nacido al individuo concebido y, en con-

secuencia, declarar su protección ante la ley, atenta contra la dignidad y derechos de la mujer.

No concuerdo con tal razonamiento.

La norma impugnada alcanza a hombres y mujeres en su protección prenatal. Desde luego, toda persona tiene derecho de decidir el número y espaciamiento de sus hijos; la mujer, quien lleva la vida en su seno, también tiene derechos y tutela especial en cuanto a la maternidad. **Pero nada de esto se ve mermado o afectado de forma directa, necesaria e inminente por la sola emisión de la norma impugnada**.

La protección legal del individuo desde la concepción no significa por sí misma, un atentado contra el ejercicio libre de la sexualidad y las capacidades reproductivas.

El derecho a la vida –según se lee en la norma impugnada– asiste a madre e hijo no nato. A diferencia de lo que se relata en el proyecto analizado, no existe una prevalencia o superioridad del derecho a la vida del concebido, frente a los demás derechos de cualquier otra persona. Nada en la norma sostiene esa afirmación.

De hecho, la vida de la madre y la vida del hijo en su vientre pueden entrar en conflicto; puede comprometerse la supervivencia de ambos en situaciones médicas. La ley de San Luis Potosí, como la de otras entidades, otorga preferencia a la madre cuando sea necesario provocar un aborto para salvar la vida de ella.

Ningún derecho es absoluto respecto de otros; siempre están en conjugación constante; hay situaciones límite que demandan intervenciones caso por caso, supuesto tras supuesto, que no pueden ser previstas desde una sola norma.

Para solucionar esos posibles dilemas, está el resto del orden jurídico estatal y nacional.

El derecho a la vida no es absoluto respecto de otros derechos. El derecho a decidir el número y momento de los hijos tampoco es una prerrogativa absoluta. ¿Puede ejercerse esa decisión en cualquier momento? ¿Es posible decidir una y otra vez e, incluso, cambiar de opinión a lo largo de la misma gestación?

Hace unos días leí un relato probablemente ficticio de una mujer que embarazada llega ante su médico y le pide que la auxilie a abortar porque por su situación económica y circunstancias personales, no le es posible mantener a dos hijos: uno que tiene tres años y el que está por nacer. El médico le contesta: "Muy bien señora ¿qué le parece si eliminamos al de tres años? ése le cuesta más caro; deje que nazca el que está por llegar". No sé qué haya decidido la mujer, porque eso no lo relata la historia. Lo que es claro es que ella era quien debía elegir y decidir.

La solución es imposible, cuando se busca establecer un derecho absoluto sobre los otros, ya sea el derecho a la vida o el derecho a decidir libremente el número de los hijos. Ninguno de ellos lo es.

Nada hay de denigrante en la previsión que protege la vida desde la concepción, en tanto existan derechos de libre ejercicio de la sexualidad; servicios de control natal y salud reproductiva, información accesible, así como las excluyentes de responsabilidad en el aborto como en los casos de violación, de inseminación no consentida o de aborto terapéutico, tal y como están previstos en San Luis Potosí.

Es decir que el propio ordenamiento jurídico debe hallar los mecanismos que solucionen los casos límite en que dos o más derechos fundamentales puedan entrar en aparente competencia.

En otras palabras: la posible confrontación de derechos de dos o más personas no es razón para declarar la inconstitucionalidad de la norma que consagra alguno de esos derechos humanos.

Cuarto. Los "efectos" de la norma impugnada

En el proyecto que fue discutido en el Pleno se expusieron disertaciones hipotéticas de lo que podría derivarse de la norma impugnada.

Si el individuo se reputa como tal desde la concepción –se dijo– el tipo penal del aborto sería derogado y sustituido por el de homicidio, pues al abortar se estaría privando de la vida a una persona.

La experiencia histórica de México revela la coexistencia de una norma que protege la vida desde la concepción en el Código Civil y del tipo penal del aborto, es cuestión de terminología y no es de mayor trascendencia.

Los tipos penales modulan diversas situaciones que, aun siendo similares, tienen rasgos característicos que las distinguen jurídicamente. Además del homicidio, existen otros tipos penales como el feminicidio o la inducción al suicidio (*hasta el punto de ejecutar la muerte*), que en apariencia son iguales: en todos se priva de la vida a otro, pero en cada caso hay aspectos que distinguen una conducta de la otra.

Así parece suceder en el caso del aborto.

Con esto quiero decir que aun cuando sea posible imaginar consecuencias hipotéticas, no existe evidencia directa de que la norma impugnada por sí misma esté causando una contradicción con los principios de la Constitución Federal por su sola promulgación.

Cualquier ley, reforma o derogación y cualquier acto de aplicación normativa en San Luis Potosí podrán ser objeto de control constitucional en su propio mérito, en su momento y bajo los procedimientos pertinentes.

Quinto. La norma impugnada y su impacto descendente

Las normas constitucionales de los Estados son ley superior para diversos propósitos, pero no son los referentes que dotarán de contenido a los derechos humanos en San Luis Potosí.

El artículo primero constitucional señala que los derechos humanos deben interpretarse conforme a la Constitución Federal y atendiendo a los tratados internacionales.

Los Estados, lo ha dicho la Suprema Corte, pueden ampliar pero no restringir los derechos. En cada caso se debe procurar la protección más amplia.

En el proyecto se explicaba que con la emisión de la norma impugnada los derechos de la mujer no se amplían, sino se reducen. Sin embargo, no es así.

Ninguna norma amplía o reduce los derechos frente a otros de manera inmediata y directa. Se requieren actos concretos de aplicación; conflictos y controversias concretas; circunstancias que ameriten la intervención pública para ponderar y resolver respecto de los derechos en pugna.

Este Pleno ha resuelto ya que los Jueces locales también participan en el control difuso de la defensa y salvaguarda de los derechos humanos. Hemos dicho que los tratados internacionales serán fuente de interpretación para todos los casos.

¿Cuáles tratados? Los que establezcan y protejan de mejor manera los derechos humanos en conflicto. Tanto los que versan sobre la persona y su protección desde la concepción como los que establecen derechos para la mujer.

No hay ningún menoscabo a los derechos de la mujer en San Luis Potosí, porque todos sus derechos en torno a la maternidad, y en particular sobre el delito de aborto, permanecen exactamente igual a como estaban antes de esta reforma.

Sexto. La norma impugnada y los anticonceptivos

El proyecto expuso con claridad que la regulación de los servicios de salud reproductiva y los medios de información y control natal están a cargo de las autoridades federales.

Sin embargo, concluye que la norma impugnada puede dar lugar a que se excluya indebidamente de esos servicios a las mujeres en San Luis Potosí.

Pero de la norma impugnada no se deriva tal conclusión. Aunque es una posibilidad fáctica, no se trata de una consecuencia ineludiblemente previsible, a partir del texto del artículo cuestionado.

De darse casos así, existen medios para prevenir y corregir los acontecimientos que deberán ser usados en su momento.

Séptimo. El derecho a la vida y los tratados internacionales

Termino estas consideraciones con una reflexión holística del sistema de derechos humanos que estamos comenzando a construir en México desde este año 2011.

El artículo primero constitucional señala que:

"... todas las **personas** gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Coincido con el proyecto analizado en la interpretación constitucional de que la voz "persona" que se usa indistintamente también como individuo, ser humano y hombre, en diversos aspectos.

Sigue el artículo primero:

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

Además, dice el artículo:

"**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."

Para interpretar el concepto de "persona" en relación con el derecho a la vida, en el contexto de los derechos humanos, es pertinente voltear la mirada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 4 establece:

"**Artículo 4. Derecho a la vida.**

"**1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. ...**"

Bajo esta primera lectura, la norma impugnada se apega al referente que, como puede verse, no es absoluto ni excluyente de otros derechos, pero es muy contundente respecto de la protección desde la concepción, para que nadie pierda la vida arbitrariamente, ni siquiera antes de nacer.

Ahora bien, existe una declaración interpretativa del Estado Mexicano respecto de esta disposición, la que expresamente consiste en lo siguiente:

"Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión 'en general', usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción', **ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados**."

Esa declaración interpretativa significaba que la protección del individuo y de la vida a partir de la concepción no se asumiría como obligación sino como facultad; México anunció entonces, en 1981 (hace 20 años[3]), que estaría en su dominio reservado el establecimiento de tal protección.

Dos décadas después se dio la reforma a los artículos 1 y 29 constitucionales, junto con el cambio de denominación del capítulo primero de la Constitución Federal. Lo anterior, sumado al nuevo esquema de protección y tutela de derechos humanos nos permite considerar que el país ha ejercido ya esa facultad reservada:

- Ha asumido constitucionalmente el derecho a la vida, con aplicación general en toda la Nación.

- Para efectos de tutela de derechos humanos, el artículo primero remite a los tratados internacionales. Si en el nivel federal llegara a plantearse un caso en el que sea necesario interpretar la protección de la persona, la propia Constitución, hoy vigente y superior a la declaración interpretativa de 1981, nos obligaría a mirar el artículo 4 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

[3] 7 de mayo de 1981. Diario Oficial.

El caso analizado se trata de una norma local, inserta en el apartado de protección y tutela de los derechos humanos. Su efecto se circunscribe al reconocimiento de la vida como un derecho humano, pleno, acreditable, tutelable, que de conformidad con los tratados internacionales que forman parte de nuestro sistema de protecciones constitucionales, reconoce al individuo y lo protege desde la concepción.

Si bien no existe una disposición expresa en la Constitución Federal sobre la protección de la vida desde la concepción, tampoco existe una prohibición ni limitante para los Estados de la Federación en ese sentido.

Más aún, ¿Cómo será posible declarar la inconstitucionalidad de una norma que prácticamente reproduce el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando el artículo primero de nuestro texto reconoce expresamente a esos instrumentos mundiales, como fuente de protección de las personas, de sus derechos humanos y de los bienes jurídicos que ellos tutelan, como la vida, posesiones, derechos, integridad y dignidad, entre otros?

En su voto razonado, el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló: "Yo no conozco ningún tratado internacional que establezca como derecho de la mujer el aborto voluntario". Entonces, por qué no atender al contenido del artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Me parece una contradicción evidente declarar que ese tipo de normas son inconstitucionales, porque no tienen un referente gramatical en nuestra constitución, sin considerar el nuevo esquema que exige la interpretación de los derechos humanos a la luz de los tratados, siempre procurando la protección más amplia.

No es, insisto, la protección más amplia del no nacido frente al nacido, sino la protección más amplia del individuo y del derecho a la vida de toda persona, nacida o no; madre o hijo.

Al no nacido le beneficia también el artículo 29: desconocer en él a un individuo sería conceder que su derecho a la vida no está tutelado en casos de suspensión de garantías, por ejemplo.

Este razonamiento tampoco significa que la penalización del aborto sea la vía conveniente, efectiva y única, para proteger a la vida desde la concepción. Una afirmación no implica necesariamente a la otra.

Octavo. El derecho a la vida y el aborto

El tema que nos ocupa, aunque se trata del derecho a la vida, conlleva necesariamente un pronunciamiento sobre el tipo penal del aborto y sus excluyentes de responsabilidad.

Este Pleno ya ha resuelto en el caso del Distrito Federal, que corresponde a cada entidad federativa el establecimiento de sus tipos penales, sus castigos y los agravantes y excluyentes que considere adecuados en su propia realidad soberana, siempre que ello no afecte derechos humanos previstos en la Constitución y ahora, en los tratados.

No estamos haciendo un juicio de constitucionalidad sobre el tipo penal del aborto, de sus consecuencias positivas o negativas, ni de su pertinencia en el orden jurídico.

Debemos juzgar y no prejuzgar sobre la constitucionalidad de una norma en su propio mérito. No estamos habilitados por la constitución, para expulsar normas del sistema sólo por sus imperfecciones técnicas, por sus potenciales o hipotéticos efectos, o sus posibles interpretaciones, **sino únicamente por su desacato claro y directo de la Constitución**.

Las leyes y los actos que derivan de cualquier norma están sujetos a un control de constitucionalidad que también se está ampliando y evolucionando.

En todas partes del país, el Poder Judicial Federal y Local, así como la Suprema Corte de Justicia, deberemos atender toda queja y reclamo de quienes vean comprometidos, amenazados o afectados sus derechos humanos.

Esta norma, por sí misma, no afecta a persona alguna. No significa en sí misma un mandato o una carta abierta para ninguna autoridad en ningún sentido. Significa, por el contrario, una restricción valiosa para el poder público, que **reitera la convicción internacional de que todo individuo merece la protección de la ley, sin que para ello se le pueda exigir nada más que existir**.

El valor de esta postulación no es sólo del orden moral o ético, sino que forma parte del sistema de derechos humanos vigente en nuestro orden constitucional desde junio pasado y, por ello, considero que los conceptos de invalidez planteados son infundados y que la norma que se analiza es acorde con la constitución y con los tratados internacionales que nos obligan como Tribunal Constitucional en esta Décima Época que estamos iniciando.

Esas razones motivaron mi voto en contra de la propuesta de declarar la invalidez de la norma impugnada.

En la fecha de la sesión en que este tema fue discutido fue hecho del conocimiento público que está presentada una propuesta para retirar la declaración interpretativa a la que me he referido.

Hipotéticamente –como lo hizo el proyecto– quiero suponer que el Senado apruebe y que se retire tal declaración; quiero también suponer que haya algún medio impugnativo de esa decisión ¿Será inconstitucional que se retire la reserva? Eso es, sin embargo, elucubración.

Voto particular que formula el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la acción de inconstitucionalidad 62/2009 promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil once, desestimó la acción de inconstitucionalidad 62/2009, en la que se solicitó la invalidez del artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 833, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil nueve.

El precepto impugnado textualmente señala:

"Artículo 16. El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el

momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.

"No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte."

Considero plenamente constitucional y válida la anterior disposición normativa de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, para lo cual paso a exponer las razones que fundan mi voto en este sentido.

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho de protección a la vida humana desde la concepción

El derecho a la vida humana constituye, a partir de la reforma a la Constitución Federal, efectuada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente de su publicación, un derecho expresamente reconocido en el artículo 29.

Con anterioridad a esta reforma constitucional, el derecho de protección a la vida humana se contenía de manera implícita, al ser la vida el presupuesto lógico de existencia de los demás derechos sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos, desprendiéndose concretamente de los artículos 1o., 14 y 22 de la Ley Fundamental, como lo reconoció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2000, en sesiones de veintinueve y treinta de enero de dos mil dos, criterio que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 13/2002 intitulada: "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL."[1]

De igual manera, al fallarse la acción de inconstitucionalidad referida se estableció el criterio referente a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, así como las leyes federales y locales protegen al producto de la concepción, criterio que se reflejó en la tesis jurisprudencial P./J. 14/2002, que lleva por rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES."[2]

Los criterios contenidos en tales tesis jurisprudenciales fueron reiterados al fallarse las acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en sesión de veintiocho de agosto de dos mil ocho, como se advierte de las diversas intervenciones de los Ministros integrantes del Pleno a esa fecha, aun cuando no haya quedado reflejado así en el engrose de la resolución relativa, como claramente quedó analizado en el voto de minoría que suscribí en dichas acciones, al cual remito en obvio de repeticiones innecesarias en este punto.

---

[1] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 187816, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, página 589.
[2] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 187817, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, página 588.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional que entró en vigor el once de junio de dos mil once, puede afirmarse que existe un nuevo contexto constitucional en materia de derechos humanos, cuya interpretación sistemática y congruente con la intención del Poder Reformador, al consagrar los principios que rigen en la materia y con los valores que persiguió el Constituyente de 1917, lleva a conceptualizar el derecho de protección a la vida humana en todas sus etapas, esto es, desde su origen hasta que concluye con la muerte, lo que además corresponde al criterio que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido en relación al *nasciturus*, esto es, a la protección que la Constitución, los tratados internacionales suscritos por México y las leyes federales y locales le otorgan.

En efecto, mediante dicha reforma no sólo se consagró expresamente el derecho a la vida, sino que se previó como uno de los derechos que no pueden ser restringidos ni suspendidos como se advierte del nuevo texto del artículo 29 de la Carta Magna, que dispone:

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. ..."

En el proceso legislativo que dio lugar a la reforma en comento se explicó la incorporación expresa del derecho a la vida como uno de los derechos que no pueden suspenderse ni restringirse, en concordancia con lo previsto en los artículos 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en virtud de que el derecho a la vida forma parte del núcleo duro de derechos inherentes a la naturaleza de la persona y fundamento de protección.

Concomitantemente al reconocimiento expreso de este derecho, mediante la reforma al artículo 29 aludido, se modificó también en el referido decreto publicado el diez de junio de dos mil once el artículo 1o. constitucional, en sus párrafos primero y quinto, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Así, en esta norma se parte de un reconocimiento del Estado Mexicano a los derechos humanos referidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales en que sea parte y se consagra el principio de universalidad de los mismos mediante la consagración de su goce por todas las personas, así como de las garantías para su protección, consignándose la imposibilidad de la restricción o suspensión de su ejercicio, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Ley Fundamental establece –salvo, desde luego aquellos derechos, como el de la vida, que integran el núcleo duro de derechos y que el artículo 29 establece como insuspendibles e irrestringibles-.

En su párrafo segundo establece los principios de interpretación conforme con la Constitución y con los tratados internacionales, así como el principio "*pro homine*" o "*pro personae*" en la interpretación de las normas de derechos humanos.

La interpretación acorde con la Constitución y tratados internacionales implica que ante diversas interpretaciones de las normas relativas a derechos humanos debe elegirse aquella que resulte más conforme al sentido de la Ley Fundamental y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano, atendiendo a los principios constitucionales para arribar a una conclusión congruente y sistemática de sus diversas disposiciones y acudiendo a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el Constituyente o por el Poder Revisor, como se explica en las siguientes tesis:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.—La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."[3]

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN.—La Suprema Corte, 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. Dado que 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, cuando esta Suprema Corte 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. Al desarrollar su labor, la Suprema Corte debe siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales. Por ello, el contenido de la Constitución debe tenerse en cuenta 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."[4]

"INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.—La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de

[3] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 163300, Tomo XXXII, diciembre de 2010, tesis 2a./J. 176/2010, página 646.
[4] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 168487, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, tesis 1a. LXX/2008, página 215.

invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."[5]

"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.—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."[6]

"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.—El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por

---

[5] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 170280, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis P. IV/2008, página 1343.

[6] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 175912, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P. XII/2006, página 25.

el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."[7]

Además, el principio "*pro homine*" o "*pro personae*" obliga a que ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano,[8] se preferirá aquella que tienda a favorecer la protección más amplia del derecho o derechos humanos relativas, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos.

En el párrafo tercero se establece la obligación de todas las autoridades, en sus ámbitos de competencia, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los siguientes principios:

a) Universalidad, lo que significa que resultan aplicables a todo ser humano sin distinción;

b) Interdependencia, esto es, la procuración del ejercicio de todos los derechos como condición de posibilidad y vía de realización de la dignidad del ser humano, sin que pueda aceptarse la exclusión de unos por otros, sino la necesaria correspondencia y coexistencia.

c) Indivisibilidad, que implica la unidad y la imposibilidad de su fragmentación, al ser fines en sí mismos que tienen como núcleo esencial la dignidad humana; y,

d) Progresividad, es decir, la apertura a un camino la procuración de mayor protección en el ejercicio más amplio de los derechos y el impedimento de dar marcha atrás.

En el último párrafo se establece el principio de no discriminación por cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los

---

[7] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 196537, Tomo VII, abril de 1998, tesis P. XXVIII/98, página 117.

[8] "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.—De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 177006, Pleno, Tomo XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 136/2005, página 2062).

derechos y libertades de las personas, importando para el presente voto resaltar como causa de no discriminación el motivo de la edad.

Partiendo de lo anterior, se procede al análisis del derecho a la vida humana.

Es un hecho de conocimiento común que toda vida humana tiene un principio y un fin y constituye un proceso continuo de desarrollo individual, propio e irrepetible que inicia con la fertilización y termina con la muerte.

El Constituyente no establece norma expresa que disponga cuándo comienza la vida, pero no hay duda que la protege desde que inicia.

En tales términos, corresponde al legislador delimitar los alcances de esta protección, quedando sujeto en su tarea legislativa a respetar las reglas consagradas en el artículo 1o. constitucional en materia de derechos humanos, a saber, las de interpretación "*pro homine*" o "*pro personae*" y sujeto a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La delimitación de un derecho fundamental exige atender a todo aquello que sobre el mismo plasmó el Constituyente o el órgano Reformador de la Constitución, esto es, tanto a la esencia del derecho (núcleo esencial), como a sus contornos y alcances, todo aquello que lo delimite y permita entenderlo como tal y como parte de un conjunto de derechos fundamentales que se interrelacionan y conviven entre sí para asegurar el goce pleno o máximo de todos ellos, en tanto reflejan el plexo de valores y principios que la sociedad en un tiempo y lugar determinados considera de relevancia superior para asegurar la dignidad humana y que el órgano de representación democrática plasma en el ordenamiento primario.

El Poder Legislativo, en su quehacer de desarrollo de normas constitucionales que establecen derechos fundamentales, sea que actúe por mandato de la Constitución o con arreglo a ella, debe ser especialmente cuidadoso de respetarlo en su esencia, tal como ha sido concebido por el Constituyente o el Órgano Reformador de la Constitución, de suerte tal que la ley podrá detallarlo, desarrollarlo, reglamentarlo e, incluso, ampliarlo o reforzarlo, pero no alterar, desfigurar, disminuir, frustrar, aniquilar o anular el derecho.

En uso de esta libertad de autodeterminación, el Constituyente Local aprobó la norma impugnada que contextualiza el derecho a la vida humana consagrado en el Pacto Federal decidiendo otorgar la protección a este derecho desde su inicio, esto es, atendiendo al hecho natural de que es a partir de la concepción cuando el proceso de la vida tiene su origen.

Al realizar esta delimitación de la protección al derecho a la vida humana, lejos de incumplirse alguna de las reglas consagradas en el artículo 1o. constitucional, se atiende plenamente a ellas:

- Al principio "*pro homine*" de interpretación de los derechos humanos, conforme al cual ante dos o más interpretaciones válidas y razonables, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho humano, pues es claro que comprender el derecho a la vida humana desde la concepción implica su protección desde su origen y, por tanto, una protección más amplia a la que se daría si se

excluye la etapa gestacional o alguna parte de ella –lo que limitaría la protección de la vida humana en esta fase de su desarrollo–.

- Al de universalidad, porque es inclusiva en la protección del derecho del ser humano no nacido, sin establecer distinción alguna por razón de edad.

- Al de progresividad, porque implica un avance en la contextualización del derecho al comprender como objeto de protección a todas las etapas que conforman la vida humana.

- Al de indivisibilidad, porque no fracciona la protección del derecho sino que lo reconoce en toda la amplitud de la existencia humana.

- Al de interdependencia, porque la comprensión de la etapa gestacional como objeto de protección del derecho a la vida humana es plenamente acorde con el ejercicio de los demás derechos humanos y atiende plenamente al desarrollo de la dignidad humana, sin que pueda aceptarse que la protección de esta etapa gestacional implica la exclusión del derecho a la libertad reproductiva de la mujer, sino la coexistencia responsable de este derecho con el derecho a la vida del *nasciturus*.

Esta interpretación es la que resulta acorde con las demás normas constitucionales y los tratados internacionales suscritos por México, como son:

- El artículo 3o., al disponer que la educación deberá tener como finalidad desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y perseguir el fomento de los diversos valores que el Constituyente ha plasmado en nuestra Carta Fundamental, entre ellos, el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, sustentando ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres.

- El artículo 4o., que consagra el derecho a la protección de la salud, la paternidad y maternidad responsables, la protección a la familia y los derechos de la niñez, así como la obligación del Estado de coadyuvar al cumplimiento de estos derechos y de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez.

En el proceso de reformas que culminó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, expresamente se aludió a la protección que se otorga al producto de la concepción: en el dictamen de la Cámara de Senadores, al señalar la importancia de proporcionar a la mujer embarazada la debida atención y descansos para velar no sólo "por su salud propia, sino también por la del futuro hijo quien, de esta manera, desde antes de su nacimiento goza de la protección del derecho y del Estado", así como en el dictamen de la Cámara de Diputados, que expresamente manifiesta que el "derecho a la protección de la salud debe alcanzar por igual, desde el momento de la gestación, tanto a la futura madre como al hijo".

- El artículo 123, apartados A, fracciones V y XV, y B, fracción XI, inciso c), al establecer una protección expresa al producto de la concepción, lo que implica el reconocimiento del derecho a la vida humana desde su inicio. En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y dos (relativo a la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres), expresamente se señaló que: "… De

esta forma, como garantías sociales de salud de que gozan los mexicanos, entre otras, encontramos: … la debida atención y descansos para la mujer embarazada, pretendiendo con esto no sólo velar por su salud propia, sino también por la del futuro hijo, quien, de esta manera, desde antes de su nacimiento goza de la protección del derecho y del Estado. …"

- El artículo tercero transitorio del decreto que reformó los artículos 30, 32 y 37 constitucionales en materia de nacionalidad, publicado el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete y su reforma publicada el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve, al otorgar derechos en materia de nacionalidad por igual a nacidos y concebidos.

- La interpretación conjunta y sistemática de todas las disposiciones constitucionales, tanto de las que consagran los derechos de los individuos, sean de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica, sociales o colectivos, como de las relativas a su parte orgánica, que tienen como finalidad el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los órganos de poder.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyos artículos 4.1 y 1.2 se establece que el derecho a la vida estará protegido por la ley, en general, a partir del momento de la concepción y a que, para los efectos de la misma, persona es todo ser humano, sin hacer distinción alguna en relación con el desarrollo biológico en que se encuentre ese ser humano. Si bien en relación a la expresión "en general" México hizo declaración interpretativa, ésta sólo tuvo como objetivo el no adquirir un compromiso que fuera contrario a la posibilidad del Estado Mexicano de variar sus normas supremas para hacerlas acorde a su realidad social, lo que se refuerza con el artículo 29 de la propia convención en el que se establece que las normas de la convención no podrán interpretarse permitiendo a alguno de los Estados partes suprimir o limitar el goce y ejercicio de los derechos previstos en ella o reconocidos en la legislación interna de los Estados partes, ni excluyendo derechos y garantías inherentes al ser humano.

- Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo preámbulo se alude a la protección y cuidados al niño tanto, antes como después del nacimiento.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, punto 5 de su artículo 6, en el que se prohíbe la pena de muerte a las mujeres embarazadas, de lo que deriva la protección a la vida del producto de la concepción, pues el compromiso de no aplicar dicha pena no se sustenta en su calidad de mujer como tal, sino en su estado de gravidez.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus artículos 5, 10 y 12.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 12.

- Convenio número 110, relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, puntos 1, 6 y 8 de su artículo 47.

En tales términos, considero que la postura de considerar al producto de la concepción sólo como un bien jurídico a proteger, al igual que a un árbol o a un animal, carece de sustento constitucional, pues es claro el valor que nuestro Constituyente ha otorgado a la vida humana y de la protección que le ha brindado como un ser humano en formación o desarrollo, como parte del proceso mismo que la vida humana implica.

Bajo tal contexto, la protección que la norma impugnada otorga a la vida humana desde la concepción no implica la inclusión de un grupo de "sujetos" no reconocidos por la Ley Suprema, sino sólo comprender la protección a este derecho desde su inicio.

Por tal motivo, me pronuncio en contra de una interpretación restrictiva que excluya de la protección del derecho humano a la del ser en formación, porque tal interpretación sería claramente contraria a la reglas que en materia de derechos humanos han sigo consagradas por el Constituyente en el artículo 1o. constitucional.

Considero conveniente añadir que no advierto de qué forma la protección de la vida humana desde la concepción que se consagra en el precepto impugnado, puede ser en detrimento de los derechos de las personas nacidas y que, en todo caso, de suscitarse un conflicto de intereses en el ejercicio de los derechos será cuestión de aplicación de la ley en el caso concreto, pero no un conflicto de los derechos que deben ser establecidos atendiendo al interés general y no al particular que pueda presentarse en casos específicos.

Además, este Tribunal Pleno, en el desempeño de su función de intérprete constitucional y como autoridad sujeta en su actuar a lo dispuesto en la Constitución Federal, está obligada a proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios referidos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica el deber de optar por las interpretaciones de derechos humanos que extiendan lo más posible el universo de los sujetos titulares que resulten beneficiados y sus alcances.

II. Los Estados que conforman la República Mexicana son libres y soberanos para su autodeterminación, por lo que están facultados constitucionalmente para regular los derechos humanos y dictar normas protectoras de los mismos.

Los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, constitucionales, establecen las bases de la autonomía local, en tanto en ellos se establece el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un Pacto Federal, así como que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones Locales, con la única limitante de que no contravengan la Constitución Federal.

La autonomía de los Estados en su organización interna es consagrada en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.

Dentro de un sistema federal, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos de acuerdo con los principios de la Ley Fundamental. En este sentido, Luis María Díez-Picazo señala que: "las entidades federadas

poseen un Poder Constituyente residual, en el sentido de que establecen sus propias Constituciones sin más límite que no vulnerar la Constitución y derechos federales."

Una de las bases inmodificables para los Estados federados lo constituyen los derechos humanos, pues en términos del artículo 1o.: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución", por lo que es claro que ninguna entidad federativa podrá desconocer un derecho plasmado en la Ley Fundamental.

Sin embargo, ello no significa que las entidades federativas no puedan establecer y regular derechos humanos, pues no constituye una materia reservada a la Federación, conforme al artículo 73 constitucional, y es claro que si el artículo 1o. constitucional consagra la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios en él establecidos, los Poderes Legislativos de los Estados deben emitir las normas legales que regulen y hagan efectiva esta obligación, pudiendo, incluso, prever mayores derechos o ampliar los reconocidos en el Pacto Federal en concordancia con el principio "*pro homine*" o "*pro personae*".

Los derechos humanos tienen un núcleo esencial, es decir, pueden encontrarse desarrollados o simplemente enunciado en la Constitución, pero en cualquier supuesto tienen una definición, un concepto, un contenido, una configuración mínima, que constituye su esencia, su núcleo esencial, el cual es intocable e inmodificable. El legislador local, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional en el sentido de que lo que no está reservado a la Federación se entiende otorgado a los Estados, podrá dictar las normas que estime mejor den cumplimiento a la protección de los derechos siempre que respete su núcleo esencial o lo amplíe, pero nunca restringirlos, porque en este último caso contravendría la Ley Fundamental.

El legislador del Estado de San Luis Potosí, en la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad objeto de este voto particular, respeta el núcleo esencial del derecho a la vida y procura su protección en su exacta dimensión: desde el momento en que ésta comienza. No modifica ni altera el derecho a la vida humana.

Por tanto, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí es constitucional, porque el hecho de que la Constitución Federal no precise desde qué momento inicia la vida, no significa impedimento alguno para el legislador local de definirlo en los términos en que lo hace en uso de su libertad de autodeterminación y sujeto al debido respeto al núcleo esencial de este derecho que comprende a la vida humana en toda su extensión.

La precisión que realiza la norma controvertida en torno a que la protección a la vida humana inicia desde la concepción sólo significa el cumplimiento por el Constituyente local de procurar la protección de un derecho consagrado en la Constitución y ello, aunque se considerara que amplía el derecho –lo que no es así, porque la etapa gestacional es una etapa de desarrollo de la vida–, no puede reputarse violatorio de la Ley Fundamental dado el principio "*pro homine*" o "*pro personae*".

Resulta pertinente añadir que la Suprema Corte de Justicia ha establecido tesis en las que reconoce la facultad de los Estados para regular y ampliar derechos humanos y su protección, como se advierte de las que a continuación se transcriben:

"NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.—Es principio comúnmente aceptado que, por regla general, los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas, a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran los llamados derechos fundamentales o garantías individuales, propios de las Constituciones liberales, como la General de la República, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos de libertad han de interpretarse de manera amplia, para evitar limitarlos y promover, a través de la legislación secundaria, su realización e, inclusive, su ampliación a favor de los habitantes del país; de manera que si bien no es dable al legislador crear ni anular esos derechos, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó. Esto es, el legislador, al hacer uso de su facultad de elaborar normas, no posee una facultad discrecional para regular lo que quiera y como quiera, drenando los contenidos de las normas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta puede imponer a la legislación secundaria dos tipos de límites: a) Formales, referidos a normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, acotándolo al procedimiento establecido por la Constitución, y b) Materiales o sustanciales, relativos a las normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, mediante órdenes y prohibiciones dirigidas al legislador o de manera indirecta, regulando inmediatamente ciertos supuestos de hecho (por ejemplo, confiriendo derechos subjetivos a los ciudadanos) y estableciendo su propia superioridad jerárquica respecto de la ley."[9]

"DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.—El artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos."[10]

---

[9] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 163081, Tomo XXXIII, enero de 2011, tesis 2a. CXXIX/2010, página 1474.

[10] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS 185566, Tomo XVI, noviembre de 2002, tesis 2a. CXXXIX/2002, página 446.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.—De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal."[11]

III. El reconocimiento de la vida humana como fundamento de todos los derechos y su protección desde la concepción que establece el artículo 16 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí no vulnera derechos de las mujeres.

El artículo 16 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí al reconocer que la vida humana es fundamento de todos los derechos del ser humano, no transgrede los principios de interpretación de los derechos humanos, concretamente los de interdependencia e indivisibilidad pues tal reconocimiento no impide ni dificulta el pleno ejercicio de cada uno de los demás derechos humanos en lo particular y de manera conjunta para que cada individuo pueda disfrutar de una vida acorde con su dignidad humana.

La disposición impugnada no hace más que reconocer una realidad pues es necesario estar vivo para poder gozar y disfrutar los demás derechos humanos. Es en este

[11] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Núm. registro IUS: 186307, Tomo XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXIII/2002, página 903.

sentido que declara la vida humana como fundamento de todos los derechos del ser humano y no en el sentido de establecer alguna jerarquía entre estos derechos, en cuya cúspide se encuentre la vida, sino el reconocimiento de ésta como presupuesto lógico para estar en posibilidad de disfrutar el resto de derechos.

En la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso comunidad indígena Xákmok Kásek contra Paraguay se lee: "La Corte ha señalado que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón de dicho carácter, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo."[12]

Por otro lado, considero que el primer párrafo de la disposición impugnada es de carácter declarativo pues lo único que hace es tutelar el derecho a la vida humana en el Estado de San Luis Potosí desde el momento de su inicio en la concepción.

Esta norma declarativa se apega a la Constitución General de la República y a los diversos tratados suscritos por el Estado Mexicano, que como ya ha quedado analizado con anterioridad, consagran el derecho a la vida y la protegen desde el momento mismo de la concepción.

Al proteger la vida de esta manera, la disposición impugnada no transgrede la dignidad ni ninguno de los derechos fundamentales de la mujer.

Ante todo quiero destacar que la mera declaración de protección de la vida desde su inicio con la concepción no puede dar lugar a un conflicto en abstracto entre este derecho humano y otros derechos y libertades de la mujer, específicamente los reproductivos y a la salud.

Lo anterior lo afirmo porque considero que los casos señalados como no punibles en el segundo párrafo de la disposición impugnada, a saber, cuando la muerte del producto de la concepción sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea producto de una violación o inseminación indebida o cuando de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte, son tres supuestos en que el Constituyente Local estimó necesario dejar establecido para su debido respeto por parte del legislador ordinario, que no fuera punible la conducta de interrupción de un embarazo, pero ello, no supone que el legislador en uso de sus facultades no pueda establecer supuestos diferentes en que el aborto o la interrupción de un embarazo no deban ser punibles.

Es cierto que no es común que en las Constituciones de las entidades federativas se establezcan las excusas absolutorias o las excluyentes de responsabilidad, en tanto aquéllas suelen ser catálogos de principios y valores que el legislador ordinario, por lo general, tendrá que desarrollar para su debida eficacia y realización.

---

[12] Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondos, reparaciones y costas). VII Derecho a la vida (artículo 4.1 de la Convención Americana), párrafo 186.

Sin embargo, el que la norma impugnada señale tres supuestos en que el aborto no es punible quizá implique una falta de técnica jurídica pero definitivamente no constituye causa o motivo de inconstitucionalidad. Además, el señalamiento de esos casos en que el aborto no es punible sólo encierra la intención de dejar establecido como regla para el legislador ordinario, el respeto de ese mandato pero de ninguna manera se traduce en imposibilidad para que en el ejercicio de sus atribuciones propias, el órgano legislativo considere, pondere y prevea situaciones diversas en que el aborto o la interrupción de un embarazo tampoco resulte punible dentro del territorio de San Luis Potosí.

Por lo anterior, considero que no es factible jurídicamente y resulta sumamente peligroso, partiendo de que el legislador ordinario no podrá establecer supuestos diferentes a los previstos en la disposición combatida en que el aborto no sea punible, lo que no es exacto según lo expliqué, confrontar los diversos derechos humanos en abstracto, específicamente la protección de la vida desde la concepción y los derechos reproductivos y a la salud de la mujer en casos diferentes a los referidos en dicha disposición, pues además de que resulta imposible comprender todos los casos que pueden presentarse en la realidad, se corre el riesgo de establecer reconocimientos absolutos en torno a algún derecho, principio, valor o bien protegido que imposibilite al legislador ordinario y al aplicador del derecho realizar la ponderación requerida en las diferentes situaciones concretas y específicas.

Afirmaciones abstractas respecto a los efectos que supuestamente tendrá la disposición impugnada sobre las normas penales y en el uso de métodos anticonceptivos y de técnicas de reproducción asistida para de ello concluir en la colisión con el derecho a la salud y los derechos reproductivos de la mujer, sin duda crea situaciones que obligan en todos los casos a hacer prevalecer alguno o algunos de los derechos sobre los otros, sin posibilidad de confrontación y ponderación en casos específicos, lo que implica absolutos que imposibilitan la labor del legislador ordinario y de los operadores de los ordenamientos jurídicos para alcanzar el bien justicia.

Lo anterior no debe hacerse al resolver un medio de control abstracto de la constitucionalidad de una norma general que declara la protección de un derecho humano. Lo que el Tribunal Constitucional debe examinar es si esa norma se apega o no a la Constitución Federal y a los tratados de derechos humanos a la luz de la configuración mínima que del derecho aparezca en la Ley Suprema y en los tratados y conforme a los principios de interpretación que exige el artículo 1o. de la Ley Fundamental.

Los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren, por lo general, de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran derechos fundamentales propios de las Constituciones liberales, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos exige su interpretación de la manera más amplia para promover su realización; por ello, el legislador puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando al hacerlo no pugne con el espíritu constitucional que los estableció.

La norma combatida al tutelar el derecho a la vida desde el momento en que un individuo es concebido, no incluye elemento alguno a partir del cual pueda siquiera advertirse alguna limitación a los derechos de las mujeres en edad reproductiva que

habiten el Estado de San Luis Potosí. En ninguna parte de su texto se especifica, a manera de ejemplo, que para logar esa protección el Estado debe prohibir el uso de anticonceptivos o deba penalizar el aborto provocado en los supuestos diversos a los que específicamente señala que no son punibles.

Es por ello que considero que la norma declarativa impugnada al proteger la vida humana desde la concepción no crea conflicto ni colisión alguna en abstracto con ningún otro derecho humano, en específico con el derecho a la salud de la mujer y sus libertades en materia reproductiva.

No hay duda alguna que la Constitución Federal y los tratados internacionales consagran a favor tanto del hombre como de la mujer los derechos de igualdad, no discriminación por razón de género o cualquier otro, libertad sexual y genésica, así como reproductiva para decidir el número de hijos que se desee tener o no tenerlos, derecho a la salud con todas sus implicaciones, derecho a una vida privada y al libre desarrollo de la personalidad.

Sin embargo, ni la dignidad ni ninguno de los derechos de la mujer se ve afectado por la protección de la vida a partir de la concepción, ya que de ninguno de esos derechos puede derivarse una libertad entendida como capacidad para decidir si desea o no interrumpir un embarazo, esto es, el derecho de abortar.

En la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano no se establece como derecho de la mujer el de decidir libremente si aborta o no. Este derecho pretende derivarse de una indebida e inadecuada interpretación de lo que son o implican otros derechos expresamente consagrados constitucionalmente o en normas internacionales. Siendo el aborto un tema tan debatido a nivel mundial, no hay duda que si el Constituyente Originario o Reformador o el Estado Mexicano, al suscribir los pactos internacionales, hubiera tenido la intención de otorgar a la mujer el derecho a decidir libremente si desea o no interrumpir su embarazo, así se hubiera consagrado expresamente y sin duda alguna, pero no ocurre así porque tal derecho no existe ni puede existir, porque implica el reconocimiento de la destrucción o anulación de la vida de un ser humano, porque el *nasciturus* no puede pertenecer a ninguna otra clase de vida.

El artículo 4o. constitucional, al consagrar el derecho de procreación refiere como modalidades de la decisión relativa la libertad, la responsabilidad y la información, lo que supone, por un lado, el deber del Estado de proporcionar al hombre y a la mujer la información suficiente que les permita tomar de manera responsable la decisión respectiva y, por otro lado, la obligación individual de informarse, esto es, la libertad sexual y reproductiva debe ser ejercida con responsabilidad.

Por tanto, conforme a la disposición constitucional, no se puede imponer un embarazo a ninguna mujer y si ello ocurre, sea por violación o inseminación sin su consentimiento, debe ser motivo de acción punible por parte del Estado.

Pero en cambio, si el embarazo es producto del ejercicio del derecho de libertad sexual, la condición de responsabilidad a que sujeta la norma constitucional el ejercicio de este derecho, impone el deber de no interrumpir el embarazo.

Es en este sentido, pueden interpretarse los derechos de planificación familiar y procreación en cuanto a la modalidad relativa a decidir no tener hijos, esto es, libremente optar por no ser madre tomando las medidas anticonceptivas relativas, pero nunca tendrá la madre el derecho de optar por destruir la vida del ser humano sólo porque no ha nacido.

Cierto es que el derecho a la salud incluye la salud sexual y reproductiva, pero ello no puede entenderse como un derecho de abortar, sino como se señala en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo: "La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia … la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual."

Considero que es inexacto que la norma impugnada, al proteger la vida del ser humano desde el momento de la concepción, no logre superar el juicio de razonabilidad o proporcionalidad.

En principio, considero que los derechos fundamentales protegen valores o bienes jurídicos y, por ello, como antes lo destaqué, no cabe ponderar derechos en abstracto pues, además, todos protegen ámbitos de libertad requeridos para el libre desarrollo de la persona, entre los que no sería factible establecer jerarquías o prevalencias.

Lo que verdaderamente choca o entra en conflicto no son los derechos, sino las conductas humanas que intentan ampararse en una apariencia de derecho y cuya verdadera naturaleza corresponde desvelar al Juez en cada caso al ponderar los hechos y contrastarlos con las disposiciones jurídicas, es decir, lo que es objeto de ponderación son los hechos, no los derechos.

Tratándose de la regulación por parte del legislador de las conductas de los gobernados que den lugar a una posible colisión entre bienes jurídicos amparados por derechos humanos, necesariamente la vida tiene que ser un valor prevalente, porque su limitación a favor de otro implicaría su anulación.

Así, no en razón de jerarquía, sino en virtud de que la vida es un derecho que por naturaleza no admite limitación sin anularse, es por lo que necesariamente tiene que prevalecer en cualquier ponderación que se realice con bienes de otra naturaleza, sin que lo anterior impida al legislador regular excluyentes de responsabilidad o excusas absolutorias en la materia penal.

Por ello es que aun partiendo de la posibilidad de ponderación entre la vida del *nasciturus* y los derechos de la mujer, tendría que concluirse en la constitucionalidad de la norma impugnada, pues persigue un fin constitucionalmente válido como lo es la protección de la vida humana desde su inicio y, como ya lo he destacado, la Constitución Federal y los tratados la protegen desde ese momento.

La declaración de protección de la vida desde la concepción no resulta inadecuada para el fin perseguido y no violenta la dignidad ni los derechos de la mujer. Al realizarse la ponderación, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 4o. de la Constitución Federal, no se está ante supuestos de imposición de embarazos, sino en todo caso, del ejercicio no responsable de la libertad sexual de la mujer.

Así, interpretar que las mujeres pueden decidir libremente interrumpir sus embarazos, esto es, abortar, supone la nulificación del derecho a la vida humana desde su inicio y, en cambio, reconocer esta vida, en principio, no priva a la mujer de ninguno de sus derechos y, en un momento dado, si una mujer desea abortar el producto del ejercicio libre de su sexualidad, que constitucionalmente se condiciona a la responsabilidad, en todo caso sufrirá sólo una afectación temporal, durante el tiempo que dure el embarazo; después podrá decidir libremente si desea o no ejercer la maternidad, o bien, dar al niño en adopción, en el entendido de que el mero reconocimiento de la vida desde la concepción no significa que se establezca de manera absoluta e incondicional, pues corresponde al legislador local la regulación relativa a las excluyentes de responsabilidad y a las excusas absolutorias.

Se ha señalado que la vida prenatal puede protegerse con medidas menos restrictivas de los derechos de la mujer, como son la promoción y aplicación de políticas públicas integrales de atención a la salud sexual y reproductiva, la educación y capacitación en materia de salud sexual y reproductiva y la maternidad y paternidad responsables.

Lo aludido ayuda, sin duda, a evitar embarazos no deseados pero si éstos se producen, su interrupción se traduce en la anulación de la vida del *nasciturus*, por lo que no es exacto que las medidas calificadas como menos restrictivas de los derechos de la mujer sean adecuadas para proteger la vida ya concebida.

La nutrición mejorada de las mujeres embarazadas, la prevención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres y la detección temprana de alteraciones fetales o complicaciones maternas que colocan en riesgo al binomio madre-hijo y que implican obligaciones positivas a cargo del Estado, son medidas que desde luego protegen a la mujer y a los concebidos deseados por sus madres, pero si se autoriza el aborto esas obligaciones no implicarán protección para los seres humanos no deseados sólo porque no han nacido.

Tengo la convicción profunda de que sólo el ser humano vivo puede disfrutar de los derechos fundamentales y sus garantías.

Otorgar a la mujer el derecho de acabar con la vida del ser que ha concebido en ejercicio de su libertad sexual, que debe ejercer en forma responsable, sólo porque así lo desea, implica anular totalmente la protección de la vida prenatal que contempla y exige la Constitución Federal y los tratados suscritos por el Estado Mexicano.

Es importante destacar que de acuerdo con la parte final del artículo 1o. de la Constitución Federal, todos los seres humanos tenemos dignidad igual intrínseca, de ahí que el óvulo fecundado, el concebido, tenga la misma dignidad que los nacidos, hombres y mujeres, ya que no existen dignidades prevalentes por ninguna razón, mucho menos por edad gestacional, no entenderlo así es totalmente discriminatorio.

Por último, debo señalar que hay tres artículos de la Constitución que nos hablan de moral: el 6o., el 7o. y el 94. Así, no hay duda entonces que la moral es un valor cons-

titucional, pero ¿a qué moral se refirió el Constituyente? Creo que a la única moral vigente en el siglo en que se establecieron las normas, que era la judeocristiana; esto no se relaciona con dogmas, ni con verdades reveladas y, por tanto, es ajeno a la Constitución. Sin embargo, es importante tener ese registro de las cosas y partir de que es inmoral no permitir que continúe una vida humana.

IV. Conclusiones jurídicas frente a la norma de la Constitución Local que protege la vida desde la concepción.

En conclusión, mi posición jurídica puede resumirse en los puntos siguientes:

1) El control abstracto que implica una acción de inconstitucionalidad impide desde un punto de vista técnico realizar especulaciones y supuestos imaginarios sin atender el método de interpretación conforme de la norma impugnada.

2) La interpretación conforme fue elevada a rango de principio interpretativo privilegiado, por la reforma al artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal, verificada el 10 de junio de 2011. Además, se trata de un método que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte ha considerado como preferible en las acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando el resultado interpretativo sea razonablemente admisible, como sucede en el presente asunto.

3) La norma impugnada tiene una naturaleza eminentemente declarativa, sin que su sentido normativo deba llevarse al punto de significar una sanción, una prohibición o un límite automático o destructor de otros derechos humanos, con los cuales debe armonizarse en sede legislativa, destacadamente, en la legislación penal del Estado.

4) El artículo 16 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí es armónico con la Constitución Federal, que en su nuevo artículo 29 contempla el derecho a la vida como elemento del "núcleo duro" de derechos humanos, sin que ello signifique la prohibición del disfrute de los distintos derechos de las mujeres relacionados con la protección de la vida del concebido no nacido.

5) En este tenor, los argumentos tendentes a construir una colisión del derecho a la protección de la vida del concebido no nacido, frente a diversos derechos humanos de las mujeres, o que "condiciona indebidamente" el contenido de normas secundarias, no son aptos para revelar una supuesta violación a la Constitución Federal o algún tratado de derechos humanos.

6) La consulta sometida a la consideración del Tribunal Pleno no reflexiona cabalmente acerca del valor normativo del principio "*pro personae*" o "*pro homine*" (artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal), ni de la no discriminación por motivo de edad (artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal), ni de la consagración del derecho a la vida como derecho cuya suspensión o restricción está constitucionalmente prohibida, incluso, en situaciones de emergencia (artículo 29, párrafo segundo, de la Constitución Federal), aspectos que reforzarían el criterio de que las Legislaturas de los Estados pueden legítimamente explicitar en sus Constituciones el valor jurídico de la protección de la vida humana, siempre y cuando lo hagan en términos que sean suficientemente razonables, como es el caso.

7) Puede estimarse válidamente que la norma impugnada atiende al principio "*pro personae*" o "*pro homine*" (artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal), ya que comprender el derecho a la protección de la vida humana desde su etapa gestacional, por lógica, no reduce su tutela al momento del nacimiento.

8) La norma impugnada es acorde con los principios consagrados en el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional: universalidad (pues impide la exclusión de los seres humanos no nacidos); interdependencia (no confronta su protección expresamente con otros derechos); indivisibilidad (no fracciona la protección del derecho); y progresividad (considera la protección del derecho a la vida humana en todas sus etapas).

9) La norma impugnada es acorde con los artículos constitucionales: 3o. (la educación tiene como finalidad el aprecio a la dignidad humana); 4o. (protección de la salud del concebido no nacido; paternidad y maternidad responsables; protección de la familia; y derechos y dignidad de la niñez); 123, apartados A, fracciones V y XV, y B, fracción XI, inciso c) (protección del producto de la concepción).

10) La norma impugnada respeta lo previsto en los artículos 1.2 y 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (protección del derecho a la vida, en general, a partir del momento de la concepción), así como en sus artículos 27.2 (derecho a la vida como derecho inderogable), y su artículo 29 (las normas de la convención no pueden interpretarse permitiendo la supresión o limitación del goce y ejercicio de los derechos previstos en ella, o en la legislación interna de los Estados parte).

11) Asimismo, la norma impugnada se ajusta al preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño (protección del niño antes del nacimiento); artículo 6.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (prohibición de pena de muerte a mujeres embarazadas y, por ende, al producto de la concepción); así como a los artículos 5o., 10 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

12) Debe recordarse que es jurisprudencia vigente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis P./J. 14/2002, de rubro: "DERECHO A LA VIDA DEL PRODUCTO DE LA CONCEPCIÓN. SU PROTECCIÓN DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y DE LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES.", la que no ha sido interrumpida, como expresamente se asentó en el engrose de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

13) Las mujeres gozan de los derechos de igualdad, no discriminación por razón de género o cualquier otro, libertad sexual, genésica y reproductiva, derecho a la salud, derecho a la vida privada y al libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, ello no debe llamar a la confusión hasta el punto de configurar un pretendido derecho humano a abortar, además sin restricción alguna posible.

14) El embarazo es producto del ejercicio pleno del derecho a la libertad sexual y la Constitución Federal sujeta ese ejercicio a una condición de responsabilidad, que es el correlativo deber de no abortar, excepto cuando, se entiende, en casos muy concretos, el legislador deba regular excluyentes de responsabilidad o excusas absolutorias en materia penal (por ejemplo, en casos de violación o inseminación sin consentimiento).

15) La norma general impugnada al proteger la vida humana desde su concepción no supone un absoluto, por lo que no condiciona el contenido de las normas penales, pues su texto no elimina las competencias del legislador local, ni explícita ni tácitamente, en la materia penal, en los casos diversos a los que determina que no son punibles.

16) La Constitución Federal no establece expresamente cuándo comienza la vida, pero no hay duda de que la protege desde su inicio. La norma impugnada configura la protección del derecho a la vida desde su inicio atendiendo al hecho natural de la concepción. No parte de una ficción jurídica, sino de un hecho natural que es del conocimiento común.

17) El primero de los criterios que implica el juicio de proporcionalidad es superado por la norma impugnada en tanto persigue un fin constitucionalmente válido (declarar la protección del derecho humano a la vida prenatal).

18) El artículo 1o. de la Constitución Federal deja de lado un modelo de fuentes jerarquizadas en materia de derechos humanos y ordena la necesaria interpretación de todos estos derechos en un sentido armónico e interdependiente.

19) Por tanto, no en razón de jerarquía, sino en virtud de que la vida es un presupuesto lógico para el disfrute de los demás derechos y, además, porque no admite limitación sin anularse, debe prevalecer en cualquier ponderación que se realice con otros derechos o bienes.

Todas las diferentes razones que han quedado expuestas sustentan mi voto por el reconocimiento de validez de la norma impugnada, que protege la vida humana desde que inicia, esto es, desde la concepción.

Voto que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 62/2009, promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de varios días de discusión, resolvió la acción de inconstitucionalidad 62/2009, en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once. Dicha acción se desestimó en términos del artículo 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] al obtenerse una mayoría de siete votos (siendo necesario ocho votos para la declaratoria de inconstitucionalidad).

---

[1] "**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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

El proyecto presentado proponía declarar la invalidez de ciertas porciones del artículo 16 de la Constitución de San Luis Potosí; sin embargo, al someterse a votación, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia y el suscrito, nos pronunciamos por la validez del precepto.

A continuación, expreso las razones que me llevaron a pronunciarme en ese sentido:

Como lo expuse al momento de intervenir en la discusión del asunto ante el Tribunal Pleno, el punto de partida para analizar la reforma impugnada debe iniciar con el cuestionamiento de si el derecho a la vida se encuentra reconocido en la Constitución Federal.

La pregunta sería fácilmente respondida, de no ser porque no existe norma expresa que así lo disponga, como sucede, por ejemplo, con la libertad, la salud, la asociación, etcétera; sin embargo, no significa que se prive de su protección y de la obligación del Estado a garantizarla.

La razón para sustentar lo anterior se aprecia nítidamente de una interpretación histórico-progresiva de las reformas realizadas a los artículos 1o., 14, 22 y 29 constitucionales.

En los comienzos de su vigencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 plasmaba ideas positivistas respecto al reconocimiento de las garantías individuales, partiendo de la concepción de que la Ley Fundamental era la que se las otorgaba a los ciudadanos.[2] Dentro del catálogo de garantías, el derecho a la vida se dispuso utilizando una técnica legislativa de excepción, al instituir en los artículos 14 y 22, los únicos supuestos en los cuales la autoridad podía privar de la vida a un individuo (siguiéndole un juicio ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y permitiendo la imposición de la pena de muerte en supuestos específicos), con el consecuente reconocimiento implícito de la obligación de respetar la vida, en los demás casos.[3]

Posteriormente, con la reforma constitucional del 9 de diciembre de 2005, sin modificar el posicionamiento de que el Estado es quien otorga las garantías individuales, se suprime del artículo 14 la expresión "de la vida"[4] y las permisiones excepcionales que autorizaban la pena de muerte en el artículo 22.

---

[2] "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

[3] "**Artículo 14.** ... Nadie podrá ser privado de la vida, 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."

"**Artículo 22.** ... Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar."

[4] "**Artículo 14.** ... 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."

La teleología inherente a la reforma no fue la de suprimir la protección a la vida, por el contrario, buscó abolir la "pena de muerte" y evitar una posible mala interpretación del precepto fundamental, en el sentido de que la instauración de un juicio seguido con todas las formalidades esenciales, podría desembocar en la privación de la vida en perjuicio de un gobernado, acorde con la doctrina internacional de los derechos humanos y de los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

La vida entonces, se contempla como una condición necesaria sin la cual no cabe la existencia ni disfrute de los derechos, protegida a nivel constitucional sin ninguna posibilidad de restricción. Así fue sostenido por mayoría de votos en esta Suprema Corte al resolver, la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, en la que se ratificó y validó el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2002, con rubro: "DERECHO A LA VIDA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.". **Debe destacarse que, además, se estableció que si bien el derecho a la vida es de orden constitucional, no tiene un carácter absoluto en relación a las demás garantías individuales**.

Ulteriormente, con la reforma del 10 de junio de 2011, se modificaron los artículos 1o. y 29, con lo cual quedó completo el marco de protección de los Derechos Humanos que actualmente impera en nuestro país.

De manera relevante se destaca el contenido del artículo 29 constitucional,[5] el cual prohíbe la restricción o vulneración en perjuicio de los gobernados, bajo ninguna circunstancia, del derecho a la vida. Aspecto que lógica y jurídicamente robustece la afirmación inicial en el sentido de que el texto de nuestra Constitución reconoce el derecho a la vida humana como un valor fundamental (***sin que por ello deba ser considerado como un derecho absoluto o de máxima jerarquía sobre éstos***).

Así también, evoluciona de manera integral la protección a los Derechos Fundamentales, al reformarse el artículo 1o. de nuestra Carta Magna. Con esta modificación, el Constituyente se apartó de la concepción tradicional positivista de que las garantías individuales se otorgan a los gobernados por la Constitución, para establecer que el Estado Mexicano reconoce los derechos humanos, por tener una naturaleza inherente a la raza humana y el Estado únicamente los observa y protege derivados de su existencia previa. Así, se retorna la postura ius naturalista utilizada en la Constitución de 1857, en su artículo 1o.[6]

Otro de los cambios importantes para efectos de la protección al derecho a la vida surge por la denominada posición monista, que se adopta en torno al reconocimiento de los

---

[5] "**Artículo 29.** … En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos."

[6] "**Artículo 1o.** El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

derechos humanos, ya que si bien anteriormente se separaba en dos sistemas jurídicos, ámbito interno e internacional, y para que un tratado internacional pudiera tener algún valor en el ordenamiento interno en un país necesariamente debía pasar por una transformación legislativa; la adopción del sistema monista, implica que ambos ordenamientos jurídicos (Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos), se interconecten y constituyan un único sistema jurídico estrechamente relacionado, que al encontrarse dentro de una misma jerarquía deberán interpretarse bajo el principio *pro homine* que busca orientar, privilegiar, preferir, seleccionar, fortalecer, tutelar y adoptar la aplicación de la norma que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano, independientemente de su fuente constitucional o internacional.

En tal virtud, debe estimarse que se integra a nivel constitucional cualquier disposición contenida en algún tratado internacional en el que nuestro país sea parte y que reconozca, insisto, algún derecho humano.

De esta forma, podemos destacar que el derecho a la vida en análisis se encuentra igualmente reconocido en diversos instrumentos internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuyo artículo 6, punto 1, textualmente se prevé: "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.", así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su artículo 4o. expresamente consagra que: "Toda persona tiene derecho a que se respete su vida."

Todo lo expuesto es suficiente para sostener que la protección al derecho a la vida no sólo se protege en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la reforma de 9 de diciembre de 2005 que suprimió la posibilidad del Estado Mexicano para privar a una persona de la vida mediante la pena de muerte y lo señalado en el artículo 29 que restringió la posibilidad de que el Poder Ejecutivo suspendiera o restringiera el derecho a la vida, sino también forma parte del catálogo de derechos humanos previsto en los tratados internacionales signados y ratificados por México, y que tienen el carácter de obligatorio conforme al texto expreso del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, se insiste, el derecho a la vida sí se garantiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales.

Ahora, si ya se dijo que la vida se protege a estos niveles, debe analizarse si existen parámetros para concluir que existe una protección al proceso de gestación de la vida humana y, de ser así, si se establece el momento en que inicia.

En el artículo 123, apartado A, fracción V y apartado B, en su fracción XI, inciso c), de la Constitución Federal, se garantiza la protección de los derechos de la mujer en el trabajo, en relación con la maternidad.[7]

[7] "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el 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:
"**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

Estas fracciones, entre otros articulados, sirvieron para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad presentadas en relación con el Código Penal del Distrito Federal, concluyera que el producto de la concepción se trataba de un bien jurídico constitucionalmente protegido, en un ámbito distinto de los derechos de la madre; perspectiva que fue sustentada con anterioridad por el Tribunal Constitucional de España, en la sentencia STC 166/1999: "*los no nacidos no pueden considerarse en nuestro ordenamiento como titulares del derecho fundamental a la vida que garantiza el artículo 15*[8] *de la Constitución, lo que, sin embargo, no significa que resulten privados de toda protección constitucional pues, 'los preceptos constitucionales relativos a los derechos fundamentales y libertades públicas pueden no agotar su contenido en el reconocimiento de los mismos, sino que, más allá de ello, pueden contener exigencias dirigidas al legislador en su labor de continua configuración del ordenamiento jurídico, ya sea en forma de las llamadas garantías institucionales, ya sea en forma de principios rectores de contornos más amplios, ya sea, como en seguida veremos, en forma de bienes jurídicos constitucionalmente protegidos (STC 212/1996, fundamento jurídico 3.o).'.*"

Ésta es la aproximación que utilizó el proyecto presentado al Tribunal Pleno sobre la reforma, pues planteaba que del artículo 30 constitucional se advertía que la titularidad de derechos surge al momento del nacimiento y con éstos, la protección del derecho a la vida.

Estas argumentaciones no las comparto, pues no las advierto apegadas al Texto Constitucional ni a los tratados internacionales que se han firmado y ratificado. La realidad es que la Ley Fundamental reconoce al producto de la concepción como susceptible

---

"**V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación**; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;
"...
"**B.** Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
"...
"**XI.** La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
"...
"**c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación**; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles."

[8] "**Artículo 15.** Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra."

de una titularidad del derecho a la vida, y de aquellos que en su estado de gestación puedan atribuírsele, en un ámbito de paridad con los demás sujeto de derechos, como bien podría ser su madre.

Para observar lo anterior, basta remitirse al artículo 123 de la Ley Fundamental que se refiere al derecho de la mujer en las fracciones señaladas anteriormente. La fracción XV, apartado A, del propio precepto establece un régimen de protección al concebido independiente de la madre y lo sitúa en un ámbito de paridad.[9]

De manera complementaria, del dictamen de la Cámara de Diputados que dio origen al artículo 4o. constitucional, se advierte que la intención del Constituyente Originario, al referirse al derecho a la salud, fue reconocer su protección, por igual, desde el momento de la gestación, esto es, no percibió al concebido no nacido como un bien jurídico susceptible de protección. Por el contrario, se refirió a él como titular del derecho de la salud en un ámbito, de igualdad, con su futura madre.[10] También, en la exposición de motivos de los artículos 4o. y 123 constitucionales, de 31 de diciembre de 1974, se hizo una referencia semejante de protección, independiente y propia al producto de la gestación.[11]

En el mismo sentido, la referencia al artículo 30 constitucional no se entiende dirigida al derecho a la vida, sino a un derecho distinto y posterior al primero, como es el derecho

---

[9] "**Artículo 123.** ...
"**XV.** El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a **organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción**, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso."

[10] "... La salud se define como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de enfermedad. Disfrutar del nivel más alto de salud posible debe constituir uno de los derechos fundamentales de todo mexicano sin distinción alguna. ...
"**El derecho a la protección de la salud debe alcanzar por igual, desde el momento de la gestación, tanto a la futura madre como al hijo**. Sin importar sexo, tanto al joven como al anciano, **del inicio al término de la vida**, no sólo prolongándola, sino haciéndola más grata dándole mayor calidad, haciéndola más digna de ser vivida. ..."

[11] "... Es llegado entonces el momento en que, tanto por merecimiento propio, como por un loable sentido de solidaridad social que la mujer mexicana ha manifestado reiteradamente, su acceso y libertad de empleo deban considerarse, en todos los casos, en un plano equiparable al del varón. Tal equiparación, constituye, por lo demás, una de las más trascendentes aplicaciones del gran principio general contenido en el nuevo artículo 4o., que en esta iniciativa he propuesto a vuestra soberanía. En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad, **preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y la lactancia**. ...
"En virtud de las consideraciones anteriores, la presente iniciativa plantea sendas reformas a los apartados A y B del artículo 123 constitucional, guiadas por el propósito de abrir a la mujer, con máxima amplitud, el acceso al trabajo, **así como por el objetivo de proteger al producto de la concepción** y establecer, en suma, condiciones mejores para el feliz desarrollo de la unidad familiar. ..."

a la nacionalidad, y en esa medida no puede sustentarse que la protección inicia con el nacimiento.

El propio transitorio tercero que se emitió en relación con el texto del artículo 30 constitucional (publicado el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete) es suficiente para reafirmar tal aseveración, pues indica que las disposiciones en vigor antes de esa reforma, se seguirían aplicando a los nacidos o concebidos en lo que les favoreciera, haciendo referencia expresa al concepto de concebido para señalarlo, desde ese momento, como titular de derechos.

Aun cuando llegáramos a la conclusión de que nuestra Constitución no regula ningún derecho para el concebido no nacido de manera expresa, aunque insisto, esta protección está reconocida del análisis de sus disposiciones; atendiendo al régimen actual de protección de los derechos humanos, conforme a la reforma al artículo 1o. constitucional, existen instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano que con toda claridad han reconocido al concebido, no nacido, como titular de derechos y no sólo como un bien jurídicamente protegido.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el párrafo 1o de su artículo 4 que: "1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. ..."

Si bien se formuló una declaración interpretativa en relación al momento en que inicia la protección de la vida antes del nacimiento, en el sentido siguiente: "*Con respecto al párrafo 1 del artículo 4, considera que la expresión 'en general', usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida 'a partir del momento de la concepción' ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados*.", no debe perderse de vista que es una declaración interpretativa, no una reserva, en la cual sólo indicó que no estaba obligado a legislar o mantener en vigor leyes que protegieran la vida desde el momento de su concepción, mas no que se haya desconocido su protección.

Pero sobre todo, debe tenerse presente que no se emitió declaración interpretativa, ni reserva, en relación al texto del artículo 1, inciso 2, de la misma convención, que establece que: "2. *Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano*.", ni tampoco del 5o. párrafo del propio artículo 4 de la misma convención, en el que se reconoce como susceptible de protección independiente de la mujer embarazada al producto de la concepción; pues restringe la pena de muerte a mujeres embarazadas, pero no en atención a su calidad de mujer, sino del proceso que se gesta en su interior: "5. *No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez*."

De igual manera, podemos tomar en cuenta que la Declaración Universal de Derechos Humanos alude a "*todos los miembros de la familia humana*" (preámbulo), a "*todos los seres humanos*" (artículo 1o.), a "toda persona" (artículo 2o.) y a "*todo individuo*" (artículo 3o.), y prescribe que "*todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*", y que "*Todo individuo tiene derecho a la vida* ...".

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial condena tal discriminación como el modo de promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la vida.

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia en el proemio de su declaración establece: "*... Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento*." con lo que se afianza más el reconocimiento de que el concebido, no nacido, es titular de derechos y no sólo un bien jurídicamente protegido.

Hasta aquí podemos concluir que el Estado Mexicano reconoce el derecho a la vida del producto de la concepción y, por tanto, la reproducción de esa protección en un ámbito estatal no implicaría ninguna contradicción o afectación a la Constitución Federal ni a tratados internacionales; sin embargo, donde inició el punto que generó debate por la reforma estatal de San Luis Potosí, partió de que nuestra Carta Magna no marca expresamente el inicio de la protección, como tampoco lo hacen los tratados internacionales, pues si la Convención Americana de Derechos Humanos en su párrafo 1o. del artículo 4o. precisa un momento, la declaración interpretativa formulada por nuestro país se aparta de la posibilidad de que el tratado determine ese origen, al indicar que corresponde a un ámbito propio de cada Estado signante determinarlo, como ahora hace dicho cuerpo normativo.

El texto del artículo 16 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí:

"**Artículo 16.** El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso.

"No es punible la muerte dada al producto de la concepción, cuando sea consecuencia de una acción culposa de la mujer; el embarazo sea resultado de una violación o de una inseminación indebida; o de no provocarse el aborto la mujer corra peligro de muerte."

Las reformas señalan que el reconocimiento y protección del derecho a la vida inicia desde que un individuo es concebido, así como el establecimiento de ciertas eximentes de responsabilidad para el caso de la comisión del delito del aborto.

Luego entonces, el tema a dilucidar no es el reconocimiento al derecho a la vida del producto de la concepción, pues, como ya se indicó, la Constitución Federal, en distintos casos, lo contempla como titular de ese y otros derechos, sino que las entidades federativas regularon en sus Constituciones el momento en que inicia la protección. Esto es, no se trata de la creación o establecimiento de un derecho humano no reconocido a nivel federal, sino, si las entidades federativas pueden detallar el inicio de esa protección, a un nivel no previsto a nivel federal.

Debemos recordar que la estructura constitucional del Estado Mexicano se conforma por una Federación, que aun cuando tuvo un origen distinto al norteamericano, ya que en nuestro país no existían previamente Estados independientes sino provincias regidas por un mandato unilateral de la Corona Española, con su establecimiento se

rompió precisamente esa idea central para permitir márgenes autónomos a las entidades federativas, quedando plasmada tal idea, en el artículo 40 constitucional.[12]

Como en toda Federación, la libertad y autonomía de sus entidades se encuentran reguladas y acotadas por el propio Pacto Federal, bajo un sistema de competencias y atribuciones, que puede advertirse claramente en su artículo 41.[13]

Desde ese régimen competencial, se desprende un ámbito dual entre niveles de gobierno, los órganos de poder federales y los órganos de poder locales en sus demarcaciones territoriales observando a la Constitución Federal, pues es ésta la que refleja el propósito fundamental de la unión de los Estados, consistente en vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la Nación e impulsar y lograr su desarrollo integral.

En esa dualidad, el artículo 73 de la Constitución Federal previene facultades exclusivas de la Federación, cuya regulación está prohibida para los Estados.

Por su parte, el artículo 124 constitucional[14] permite a los Estados regular materias que no se encuentran expresamente concedidas por la Constitución, destacando que esta Suprema Corte ha sostenido el criterio de que las entidades federativas, en sus Constituciones Locales, pueden desarrollar y ampliar el contenido de disposiciones, incluyendo el catálogo de derechos fundamentales reconocidos y protegidos en la Constitución Federal, con la única limitación de que ese desarrollo no pugne con el espíritu constitucional que los creó.[15]

---

[12] "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

[13] "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

[14] "**Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados**."

[15] 1. Tesis 2a. CXXIX/2010, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS."

2. Jurisprudencia P./J. 40/2004, Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 867: "PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA."

3. Tesis P. XXXVII/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, Novena Época, página 646: "MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

4. Amparo en Revisión 123/2002, promovido por la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio del Salvador en Michoacán, en sesión del cuatro de octubre de dos mil dos, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional.

Se reitera, las entidades federativas deben observar en cualquier circunstancia los mandatos de la Norma Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 de la Carta Magna, en tanto se refieran directa o indirectamente a su régimen interior, siendo así que en todo lo que los Estados no estén obligados tendrán libre configuración.

Es en este ámbito de actuación y permisión a las entidades federativas, que el Federalismo les reconoce diferencias entre sí, por tener sustantividad propia y, en esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-político traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas de contenido autónomo, por lo cual, a efecto de evitar soluciones uniformes que oculten o disimulen las marcadas discrepancias, se prevén esquemas flexibles y más adaptables a las condiciones reales de las propias entidades federativas.

Ahora, si del texto del artículo 73 de la Constitución Federal no se desprende como una facultad exclusiva de la Federación decidir el momento en que inicia la protección del derecho a la vida del producto de la concepción, ni tampoco existe disposición en el Pacto Federal que expresamente lo establezca, nos encontramos ante una facultad residual, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 de la Carta Magna, esto es, la designación del momento en que inicia la protección del derecho a la vida del producto de la concepción corresponde a las entidades federativas.

Reafirma lo anterior el sistema actual de protección de derechos humanos de reconocimiento –recordemos que anteriormente la constitución hablaba de las garantías de otorgaba la Constitución–, por el cual, corresponde a las autoridades no sólo vigilar, sino proteger, promover y, desde luego, hacer efectivos los derechos fundamentales; en esa lógica, la precisión a un nivel estatal del momento en que inicia la protección al producto de gestación que no se prevé a grado federal, no se aprecia desproporcional o contraria a sus facultades.

No obstante esa posibilidad para las entidades federativas, dadas sus características propias, no es exigible que todas coincidan respecto al momento en que consideren protegida la vida pues, como se dijo, las características entre las diversas regiones que conforman la Federación distan entre sí, por aspectos que van desde su grado de desarrollo, recursos humanos o financieros, hasta la misma pluralidad cultural, que en cada entidad se conforma con personas de diversos orígenes y credos, costumbres, maneras de vivir, actuar y de pensar, como el propio artículo 2o. de la Constitución Federal lo reconoce.[16]

Me es indispensable reafirmar esta última aseveración, pues la posibilidad de los Estados para legislar en relación al momento en que inicia la protección del producto en gestación humana, implica y permite que en este país una región establezca el inicio de la protección de la vida del producto en gestación desde la concepción, y que en otros Estados no se haga expresamente o se efectué de manera distinta.

---

[16] "La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."

No debe temerse a esa diferenciación, pues la extensión o amplitud se da en el marco de la Constitución Federal y tratados internacionales, por lo cual, los principios constitucionales y la universalidad de los derechos humanos se encuentran garantizados al exigirse que, en términos del artículo 133 constitucional, cualquier disposición debe acatar los mandatos de la Norma Suprema de la Unión.

Entonces, atendiendo al sistema federal establecido en México desde 1917, no existe una restricción para que un Estado de la República determine a partir de qué momento inicia la protección del producto en gestación, puesto que no existe disposición específica, ni en la Constitución, ni en los tratados internacionales, que así lo señale. Por el contrario, una restricción de esta índole sí afectaría gravemente la esfera de autonomía de los Estados regida bajo el sistema federal (artículo 41 constitucional), pues limitaría la posibilidad de autoregulación, cuando no existe justificación que amerite tal abstención.

La autoregulación de la que se habla, que permite a una entidad federativa señalar el momento en que inicia la protección al producto en gestación, no conlleva a restringir o anular derechos fundamentales o, incluso, la derogación de legislación estatal, como se ha sostenido.

No debemos perder de vista que estamos hablando de la ampliación de un ámbito de protección de un derecho fundamental, no una restricción, ni tampoco una obligación. Se trata, pues, de un ámbito extendido de protección igualmente legítimo que cualquier otro derecho reconocido en la Constitución Federal, sin que ello implique un carácter absoluto, pues ninguna garantía individual o derecho humano es absoluto, ni es permisible jerarquizarlos, ya que deberá atenderse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para fijar los límites y alcances.

Lo que debe tenerse presente es que el reconocimiento de un derecho a nivel constitucional no desconoce per se otros derechos, a menos claro que existiera una norma constitucional que prevea el supuesto opuesto, como sería, para el caso, la prohibición expresa a los Estados para determinar el momento en que inicia la protección al producto en gestación de la vida humana, lo que no sucede.

De la jurisprudencia sostenida por este Alto Tribunal se desprende que el cumplimiento de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, implica que la limitación de una garantía constitucional por parte del legislador: a) debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) debe ser adecuada, idónea, apta, susceptible de alcanzar la finalidad constitucional perseguida por el legislador a través de la limitación respectiva; c) debe ser necesaria, es decir, suficiente para alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima, de tal forma que no implique una carga desmedida e injustificada para el gobernado respectivo; y, d) debe ser razonable, de tal forma que cuanto más intenso sea el límite de la garantía individual, mayor debe ser el peso o jerarquía de las razones constitucionales que justifiquen dicha intervención.

Se estima ilustrativa la tesis jurisprudencial en materia constitucional P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal de la Federación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página ocho, que textualmente establece:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.—De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."[17]

---

[17] Igualmente aplicables resultan los siguientes criterios:
Tesis jurisprudencial en materia constitucional 1a./J. 55/2006, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página setenta y cinco, que textualmente establece:
"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 qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."

La forma en que está redactada la reforma y el camino que utiliza para establecer el punto de partida de la protección del derecho a la vida, dio lugar a pronunciamientos en el sentido de que se trata del establecimiento de un derecho absoluto, preponderante sobre otros derechos, y que no admite excepción alguna, pues señala: "*El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso*."

No obstante tales afirmaciones, los preceptos deben analizarse en su justa medida, pues no tienen la configuración tradicional de una norma, sino que se trata de declaraciones de derechos que implican conductas generales por parte del Estado, pero que no se traducen en prestaciones concretas exigibles por los particulares.

Este tipo de preceptos se denominan imperativos programáticos, que instruyen sobre la materia de las normas que han de crear o aplicar, a partir de esas bases, utilizando la expresión de la cultura política de cada Estado y reúnen los consensos básicos sobre la sociedad que se trata de modelar.

Otro tipo de derechos que han sido modelados de manera similar se presentan en materias de educación, familia, salud, medio ambiente, vivienda o planificación familiar y no por ello se trata de derechos absolutos o con una jerarquía superior sobre otros. Esto es así, pues su declaración no puede concretarse ni adquirir la forma de derecho público subjetivo, mucho menos su eventual incumplimiento conlleva una sanción constitucional semejante a las que derivan del control de constitucionalidad, sino únicamente cuando el contenido específico de las leyes o actos que se desarrollan a partir de éstos, sea contrario al señalado por el imperativo programático, o a otra disposición de la misma índole, en este caso constitucional.

Así como la diversa tesis jurisprudencial en Materia Penal P./J. 102/2008, emitida por el Pleno de este Máximo Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de dos mil ocho, página quinientos noventa y nueve, que textualmente establece:
"LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.—El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."

Se trata, pues, de expresiones enunciativas, que crean, por su inclusión en el cuerpo constitucional, la obligación de modularlo y establecer sus lineamientos para su desarrollo en una legislación secundaria; por lo cual, las normas que podrían, en su caso, generar un conflicto o restricción de otros derechos fundamentales, no serán los principios generales, sino siempre las normas inferiores y la manera en que se desarrollen.

En tal virtud, será en un primer plano, al momento en que se establezca la normatividad secundaria, como un deber del legislador, que deberán ponderarse los derechos en función del supuesto planteado, tratando de armonizarlos si ello es posible o, en caso contrario, precisando las condiciones y requisitos en los que podría admitirse la prevalencia de uno de ellos y, en un segundo, para el Poder Judicial, al interpretar y justipreciar el contenido específico de las leyes o actos con los imperativos programáticos o derechos constitucionales, que se podrá valorar y determinar si en un caso concreto existe justificación que haga prevalente un derecho sobre otro pero, insisto, sólo a partir de la normatividad creada por la función legislativa que se haga al respecto.

Recordemos que la función judicial es interpretativa de las reglas y normas que crea el legislador, no al contrario, pues en estas últimas fechas se ha insistido que estas reformas y otras muchas deben ser invalidadas basándose en la realidad material en que se aplican y no de acuerdo al contexto jurídico en el que se ubican. Si en nuestro orden jurídico no existen disposiciones en contradicción a una reforma, no existe posibilidad para que esta Suprema Corte las invalide, porque se consideren inadecuadas, pues es en el ámbito legislativo donde la sociedad deberá exigir su derogación o bien el establecimiento de regulaciones que permitan al Poder Judicial realizar la confrontación de la que se habla, pero no es coherente solicitar su invalidez, cuando es el propio órgano legislativo, en su carácter de representante de la Nación o de una entidad federativa, quien decidió establecer esa normatividad, y sin que existan principios o disposiciones que se vean confrontados, reiterando que la facultad de crearlos les recae directamente a ellos.

Ahora, la circunstancia de que una normatividad secundaria desarrolle un imperativo programático o un derecho fundamental no conlleva a que se prive de la posibilidad de establecer excepciones pues, por un lado, ya se dijo que las normas constitucionales no tienen un carácter absoluto pero, sobre todo, tomando en cuenta su carácter programático del que no se van a desprender del Texto Constitucional sus excepciones. Tomemos como ejemplo el derecho a la vida en general, como ya se indicó se trata de un derecho reconocido en la Constitución que no prevé excepciones; sin embargo, en el Código Penal están establecidas eximentes de responsabilidad, como la legítima defensa, que no son otra cosa que el reconocimiento realizado por el legislador, en su facultad creadora, de los casos de contraste o tensión entre derechos legítimos, y la forma en que deben resolverse.

Es por lo anterior que la entrada en vigor de la reforma aprobada por el Congreso de San Luis Potosí no conlleva a la derogación de las disposiciones secundarias, como podrían ser las excusas absolutorias en caso de aborto o la posibilidad de inseminación artificial, por señalar algunas, puesto que dichas normas atienden a otros derechos en un mismo nivel constitucional; por lo cual, será a través de los juicios de ponderación ya antes explicitados, que se confronte la medida adoptada por el legis-

lador entre los derechos que se adviertan contrapuestos, pero de ninguna manera se podría calificar de inconstitucional el imperativo programático que amplía el ámbito de protección de unos derechos, utilizando el razonamiento de que eventualmente pudiera entrar en conflicto con otros.

Esta es mi postura en el asunto analizado por el Tribunal Pleno en relación a la acción de inconstitucionalidad 62/2009, presentada en contra de la reforma aprobada por el Congreso de San Luis Potosí, sobre la que sustenté mi voto, insisto, no se trató de un posicionamiento respecto de la despenalización o no del aborto, o bien, de algún otro caso previsto en una ley secundaria; por el contrario, se analizó un imperativo programático de un Texto Constitucional en una entidad federativa, para advertir si existía una contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o con los tratados internacionales firmados por nuestro país.

Acorde con lo expuesto, si bien se desestimó la acción de inconstitucionalidad, formulo el presente voto concurrente, por el cual expreso mis consideraciones por las cuales estimo que el Pleno de este Tribunal Constitucional debió declarar la validez de la reforma impugnada.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2009.

La acción de inconstitucionalidad de que se trata fue desestimada, pues si bien la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideramos que el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí es inconstitucional, no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos que, conforme a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se requería para declarar su invalidez.

Ahora bien, la finalidad del presente voto concurrente es expresar las razones por las que consideré que la norma combatida es inválida. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 16. El Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción. Queda prohibida la pena de muerte, la cual no podrá aplicarse en ningún caso."

Como se advierte, la norma transcrita dispone, entre otras cuestiones, que el Estado de San Luis Potosí reconoce la vida humana como fundamento de todos los derechos de los seres humanos, por lo que la respeta y protege desde el momento de su inicio en la concepción.

Pues bien, a mi juicio, el precepto en cuestión es inconstitucional, en virtud de que regula la tutela a la vida, definiéndola con un concepto determinado y estableciéndola como un derecho fundamental, cuando las Constituciones Estatales no pueden establecer o definir la naturaleza y existencia de este tipo de derechos, que sólo pueden estar en la Constitución Federal y, por tanto, únicamente pueden ser normados por el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución.

La conclusión anterior descansa en las siguientes consideraciones:

Los derechos fundamentales también han sido denominados por algunos autores como garantías constitucionales, garantías individuales, derechos del hombre, derechos humanos, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado, como menciona Juventino V. Castro, citando a Ignacio Burgoa.[1]

Existen diversos autores que señalan que los conceptos anteriores no son equivalentes. Además, no existe consenso en cuanto a si los derechos de que se trata son otorgados por las Constituciones, o si son simplemente reconocidos por ellas.

Sobre estas bases existen diversas definiciones o conceptos de lo que son los derechos fundamentales que otros tantos autores han desarrollado y conceptualizado.

Así, para los autores Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García[2] los derechos fundamentales pueden verse desde diversos fundamentos filosóficos:

Desde la perspectiva axiológica son derechos fundamentales los derechos inherentes a la persona humana, cuya validez no está conferida por el derecho positivo, sino por el derecho natural, por ello son pre-jurídicos, anteriores al Estado.

En cambio, desde la perspectiva positivista, son derechos fundamentales los producidos por el Estado, previstos y garantizados judicialmente en la Constitución, siendo su constitucionalización la que genera que su contenido vincule a todos los poderes públicos, y son, en principio, indisponibles para el legislador.

Vistos conforme al fundamento democrático, los derechos fundamentales han llegado a concebirse como contra-poderes que los individuos mantienen frente a los poderes constituidos a partir de la creación del Estado constitucional, es decir, como fragmentos de la soberanía popular que permanecen y se mantienen en manos del pueblo.

Conforme a la perspectiva social, los derechos fundamentales son aquellos que resultan necesarios para garantizar ciertas condiciones civiles, políticas, económicas, sociales y culturales, y los que convierte en fundamentales es su estructura igualitaria.

No es mi propósito desarrollar ni establecer debate sobre la concepción filosófica y jurídica de los derechos fundamentales, pues aunque existen muchos y muy diversos autores que se han ocupado de ellos, como Hernán A. Ortiz Rivas,[3] Claudia Alejandra

---

[1] Castro y Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., decimoquinta edición, 2011, México, D.F., página 3.
[2] Silva Meza, Juan N. y Silva García, Fernando. *Derechos Fundamentales, Bases para la Reconstrucción de la Jurisprudencia Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., páginas 5 y ss.
[3] Ortiz Rivas, Hernán A. *Breves Reflexiones sobre Derechos Humanos*, cuarta edición, Grupo Editorial Ibáñez, 1982, Bogotá, Colombia, página 125 y ss.

Villaseñor Goyzueta,[4] Laura Coronado Contreras,[5] Gregorio Peces-Barba Martínez,[6] María Teresa Hernández Ochoa y Dalia Fuentes Rosado,[7] Mireille Rocatti[8] e, incluso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas, lo cierto es que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce su existencia y protección y para ello establece en su artículo 1o., párrafo primero, que: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece."

La Constitución Federal, además de hacer mención en diversas normas al concepto de los "derechos humanos" reconocidos en ella, menciona también el término "derechos fundamentales", en otros Textos Constitucionales como el párrafo octavo del artículo 18 constitucional,[9] y el artículo 20, apartado A, fracción IX,[10] en cuanto a la existencia de un sistema integral de justicia y a la validez de las pruebas recabadas.

De esta manera, nuestra actual Constitución Federal maneja indistintamente los términos "derechos humanos" y "derechos fundamentales", y determina su ámbito de tutela, en términos del párrafo primero del artículo 1o., a aquellos que sean reconocidos **en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**; por lo que podría decirse que, conforme a nuestra Constitución, los derechos humanos o fundamentales son aquellos a los que ella misma, o los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, reconocen como tales.

Partiendo de la base de que los derechos fundamentales han sido definidos, esencialmente, como aquellos inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, es indiscutible que el **derecho a la vida**

---

[4] Villaseñor Goyzueta, Claudia Alejandra. *Proporcionalidad y Límites de los Derechos Fundamentales, Teoría General y su Reflejo en la Jurisprudencia Mexicana*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2011, México, D.F., páginas 6 y ss.

[5] Universidad Anáhuac, coordinador Manuel Tenorio Adame. *Constitucionalismo Mexicano, Planteamientos en la Forma y Estructura*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., página 87.

[6] Peces-Barba, Gregorio. *Derechos Fundamentales*, cuarta edición, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1983, página 66.

[7] Cit. Pos Quintana Roldán, Carlos F. y Norma D. Sabido Peniche. Derechos Humanos, quinta edición, México, D.F., 2009, página 20.

[8] Ídem. página 20.

[9] "La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos."

[10] "IX. cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula."

es un derecho fundamental, pues es inherente a la persona humana, ya que ésta no puede concebirse sin aquel atributo, que tiene toda persona por el solo hecho de serlo; además de que, evidentemente, resulta indispensable para el desarrollo integral del ser humano.

Ahora bien, a efecto de determinar si nuestro sistema constitucional permite a las Constituciones de los Estados establecer derechos fundamentales, es necesario atender a la naturaleza esencial de dichos ordenamientos, que deriva de las particularidades específicas del sistema federal en México.

En efecto, debe tomarse en cuenta que, si bien nuestro sistema federal fue establecido tomando como modelo a los Estados Unidos de Norteamérica, lo cierto es que en este último país el régimen federal surgió como una necesidad para mantener unidas a las trece colonias originalmente distintas y autónomas entre sí, con soberanía propia derivada de sus orígenes diversos.[11] Dichas colonias, al haberse emancipado de Inglaterra, se convirtieron en Estados libres y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de la que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse.[12]

En cambio, en México el régimen federal se desarrolló sobre una forma de organización política centralizada, heredada del coloniaje español, por lo que, a diferencia de Estados Unidos, el federalismo sirvió para romper el centralismo y otorgar márgenes de autonomía a los Estados,[13] pero no deriva de la unión de entidades políticas soberanas.

Por tanto, como bien apunta Feliciano Calzada, el sistema federal adoptado por México, si bien se inspiró en el modelo de los Estados Unidos de América, es una estructuración jurídico-política constituida y construida a partir de las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes en México a través de su desarrollo histórico,[14] que, cabe resaltar, no deriva de la unión previa de entidades políticas soberanas.

Así, nuestro sistema político federal es propio del desarrollo económico, político y social de México, de manera que el análisis de la naturaleza de las diversas instituciones, establecidas en la Constitución Federal, debe partir tanto de la concepción de la institución en sí como de la manera particular en que se encuentra configurada en nuestro sistema constitucional, como consecuencia de las circunstancias referidas. Como algún autor señala, "… *la naturaleza jurídica del Estado (en este caso federal) tenemos que localizarla en el tipo de orden jurídico que lo rige*."[15]

---

[11] Vid. Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional, México, D.F., 2009, prólogo, página X y ss.
[12] Vid. Burgoa O., Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 20a. edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2010, página 408.
[13] Vid. Calzada Padrón, Feliciano. *Op. cit*., prólogo, página X y ss.
[14] Ídem, prólogo página XI.
[15] Armenta López, León Alejandro. Federalismo, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2010, página 63.

Pues bien, al margen de que algunos autores han señalado que las Constituciones de los Estados de la Federación no son propiamente Constituciones, porque no son una ley fundante del Estado, en tanto el Estado se configura en la norma que los individuos crean para constituirlo, lo cierto es que para efecto de este asunto la existencia de dichas Constituciones tiene sustento, esencialmente, tanto en el artículo 40 como especialmente en el párrafo primero del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y "*las particulares de los Estados*", las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Existen diversas disposiciones constitucionales, además del artículo 41 antes citado, en las que se hace referencia a las Constituciones de los Estados de la Federación.

Así sucede con el artículo 2o., el artículo 76, fracción V, el artículo 102, el 108, el artículo 116 y el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De las normas mencionadas se advierte que la mayoría de las remisiones que hace la Constitución Federal a las Constituciones Locales, se refieren esencialmente a cuestiones relacionadas con la organización política local.

Cabe apuntar que si bien en el artículo 2o. constitucional se establecen cuestiones relacionadas con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que la remisión que se hace en relación con las Constituciones **y leyes** estatales no es para el efecto de que los Estados establezcan, amplíen o modifiquen dichos derechos, sino únicamente para que en dichos ordenamientos se haga el reconocimiento de los pueblos y comunidades de que se trata, y se tomen en cuenta los principios establecidos en el propio precepto constitucional.

El artículo 133 constitucional acota aún más el posible contenido de las Constituciones Locales, pues establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, al disponer que la propia Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión que de ésta emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y que los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El artículo 41 constitucional, por su parte, establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, y a continuación señala las bases a las que se deben sujetar las elecciones libres, auténticas y periódicas, que se requieren para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Cabe apuntar que si bien la Constitución Federal establece en el artículo 41 referido que la soberanía del pueblo se ejerce a través de los poderes tanto federales como estatales, a través de sus respectivas Constituciones y, además, en su artículo 40 atribuye a los Estados de la Federación la calidad de libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,[16] lo cierto es que, al margen de las discusiones doctrinarias respecto al concepto de soberanía, es indudable que la que se atribuye a los Estados de la Federación de ninguna manera puede entenderse de la misma manera que la soberanía de una nación, en el sentido de que tengan la facultad de autodeterminación y autolimitación, pues además de que dicha soberanía se acota a "*su régimen interior*" y a que se ejerza sin contravenir, en ningún caso, las estipulaciones del Pacto Federal, en la propia Ley Fundamental se señalan las bases mínimas a las que se deben ajustar dichas entidades, se establecen en relación con ellas diversas prohibiciones inhibiciones, y obligaciones e, incluso, se faculta a los poderes federales para intervenir, en determinados casos,[17] en la vida institucional de aquéllas.

Pues bien, de nuestro sistema constitucional se desprende que, conforme a los artículos 40, 41 y 116, la finalidad de dotar a los Estados de la Federación de la potestad de darse sus propias Constituciones, es la de que cada uno de ellos, en ejercicio de su autonomía, establezca la organización de sus poderes e instituciones, tanto administrativa como financiera y presupuestal y, desde luego, acatando las bases mínimas establecidas a ese respecto por la Constitución Federal.

En esa medida, la naturaleza de las Constituciones de los Estados de la Federación que se desprende de nuestro sistema constitucional es la de ordenamientos reglamentarios de algunos apartados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

---

[16] "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

[17] Véanse, por ejemplo, los supuestos de las fracciones V, VI y XI del artículo 76 constitucional, en el que se establecen como facultades exclusivas del Senado: "V. declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, y quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. el funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.—VI. resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la constitución general de la república y a la del Estado. … XI. resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes."

canos, que guardan una posición de jerarquía respecto de aquellas leyes ordinarias que a su vez desenvuelven preceptos en ellas contenidos, principalmente en relación a la organización de los poderes estatales.[18]

En un interesante análisis que hace Luz del Carmen Martí Capitanachi, afirma que los órganos legislativos de los Estados son, entonces, cuerpos legislativos que ejercen un poder derivado y no originario, el cual deriva de un ordenamiento supremo –la Constitución General–, que da vida a un cuerpo de normas jurídicas que carece de la posibilidad de rebasar el marco que aquel ordenamiento establece, esto es, carecen del atributo de supremacía constitucional, ya que ese concepto es, por definición, único, pues no puede existir supremacía dividida; de manera que la forma de Estado, la forma de gobierno, **los derechos fundamentales** del ser humano, el modo de organizar al Municipio Libre, o la estructura básica de los tres poderes, no podrán, de ningún modo, ser alterados por tales ordenamientos, y si bien los cuerpos legislativos subsecuentes se encuentran limitados, y no podrán expedir normas que vulneren lo establecido en la Constitución Local, lo cierto es que ese fenómeno no es producto de la supremacía constitucional, sino del principio de legalidad plasmado en la Constitución General de la República y consecuencia de la ordenación jerárquica de las normas legales, del mismo modo que el hecho de que una ley ordinaria no pueda rebasar o contradecir el ámbito señalado por una ley federal o que un reglamento no pueda violentar aquella ley a la que pormenoriza, es efecto de la pirámide legislativa y no del principio de supremacía que sólo detenta la Constitución Federal.[19]

De todo lo que me he permitido referir y entendido el artículo 41 de la Constitución General, en relación con el artículo 116, que señala que "... los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos ..." **es válido concluir que las Constituciones de los Estados tienen únicamente una finalidad orgánica del régimen interior de cada entidad** y que, incluso, ésta tampoco es ilimitada, sino acotada por las normas de la Constitución Federal que le determinan sus características. Y, de ninguna manera, pueden contener aspectos que, por su naturaleza, sólo corresponden a la Constitución General de la República y, por tanto, son de exclusiva competencia del Constituyente Permanente, como es el caso de la denominada "parte dogmática" en la que se definen y conceptualizan los derechos fundamentales, resultando inválida toda norma de una Constitución de un Estado de la República que pretenda determinar y establecer principios propios de la Constitución Federal.

Cabe apuntar que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, establezcan organismos de protección de "*los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano*", para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de

[18] Vid. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. Las Constituciones Locales en el Sistema Federal Mexicano ¿Son verdaderas Constituciones?, Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, página 654 y ss.
[19] Vid. Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *Op. cit*. página 660 y ss.

naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, de ninguna manera implica que esté otorgando a los Estados de la Federación la facultad de establecer derechos fundamentales. La finalidad de dichos organismos es velar por el respeto de **los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano**, según se establece en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, los que deben entenderse como aquellos que estén reconocidos en la propia Ley Suprema.

En efecto, de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución General, en cuanto dispone que: "*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos* ***reconocidos en esta Constitución*** *y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*", se llega a la ineludible conclusión que los derechos humanos sólo son materia de dicha Constitución General y, con ello reafirmar que el Constituyente deja para sí la facultad de establecer los derechos fundamentales de los que gozarán todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos, y serán éstos y los derechos humanos establecidos por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, los que se entenderán reconocidos conforme a la Norma Fundamental.

Así, no pretendo afirmar que el establecimiento de los derechos fundamentales sea una facultad de la Legislatura Federal o de las Legislaturas de los Estados que la conforman, pues lo cierto es que se trata de una facultad que el Constituyente reserva para sí, ante la necesidad de reconocer y establecer ciertas instituciones que deben ser de aplicación generalizada y homogénea en todo el país y para todos sus habitantes, como lo es la definición conceptual de los derechos fundamentales. Atendiendo a que el "*... Estado federal mexicano tiene una Constitución General que expresa el total del orden jurídico válido en todo el territorio nacional y que establece a la Federación y a los Estados como dos órdenes coordinados entre sí por el pacto federal y subordinados a dicha Constitución General.*"[20]

Las consideraciones anteriores se sustentan, además, en la naturaleza esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como "*Ley Fundamental del Estado*", sólo a ella corresponde establecer las instituciones y principios que dan regularidad al sistema constitucional en toda la República, tales como la forma de Estado, la forma de gobierno, el modo de organizar al Municipio libre, la estructura básica de los tres poderes, tanto a nivel federal como local, **así como señalar y conceptualizar los derechos que resultan indispensables para el desarrollo integral del ser humano**, en el plano individual o colectivo, pues de otra manera se trunca uno de los principios básicos de estos derechos: **el ser aplicables por igual y con el mismo contenido a todo habitante sin distinción**.

Como señala Zagrebelsky, el Estado constitucional es el espacio donde se recupera la incidencia social plena de lo jurídico, a través de valores y principios que, incorpo-

[20] Lara Sáenz, Leoncio. "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VI, página 130, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

rados en la Norma Constitucional, dan sentido e informan todo el ordenamiento jurídico;[21] de acuerdo con este postulado la Constitución Federal es el lugar propicio y único para el desarrollo del significado jurídico de los derechos fundamentales, como son, entre otros, el derecho a la vida.

Permitir diferentes conceptos, en amplitud o extensión, de los derechos fundamentales, es desconocer el principio de la universalidad de los derechos humanos como la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio, tal como se destacara inicialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos por lo que el contenido y alcance de los derechos humanos debe ser la misma para todos y tener una sola interpretación, ya que sólo así se garantiza su aplicación indiscriminada a toda persona.

Debe tomarse en cuenta, además, que algunos derechos pueden tener como límite otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos, de manera que se justifica que sea un solo ordenamiento, la Ley Fundamental, la que de manera sistemática fije el contenido de las diversas prerrogativas que se estiman necesarias para el desarrollo integral del individuo, en el plano individual o colectivo.

Cabe apuntar que si bien el legislador ordinario comúnmente establece normas relacionadas con los derechos fundamentales, su labor se limita –y debe limitarse– a atender dichos derechos en su labor legislativa, a fin de no contravenirlos con las normas que produzcan, concretar algún límite que respecto de dichos derechos se encuentre enunciado en la Constitución, regular el ámbito en el que el derecho se ejerce, o bien, desarrollar las disposiciones que, en su caso, sean necesarias para que dichos derechos puedan ejercerse o garantizarse, a fin de que no pierdan su plena eficacia, como, por ejemplo, regulando la manera en que se puede dar efectividad al derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Si de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva que ésta reserva para el Constituyente las decisiones fundamentales de la Nación, como la forma de Estado, la forma de gobierno, el modo de organizar al Municipio libre y la estructura básica de los tres poderes, resulta lógico que también reserve para sí el establecimiento de aquellos derechos que se consideran indispensables para el desarrollo del ser humano.

De manera que sólo cabe concluir que las Constituciones de los Estados de la Federación no pueden tener un contenido declarativo de derechos (parte dogmática) pues éstos deben ser los señalados por la Constitución Federal, sino que están constreñidas a la organización interna del Estado.

Esto es, si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los Estados pueden ampliar las garantías individuales o derechos fundamentales, de la lectura de los precedentes y tesis sustentadas al respecto se advierte que

---

[21] Cit. Pos Ramírez García, Hugo S., *Vida Humana y Aborto, Ciencia, Filosofía, Bioética y Derecho*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2009, México, D.F., página 47.

dicha ampliación se refiere a la instrumentación operativa o interpretativa en la aplicación de dichos derechos, que no debe confundirse con la modificación de la garantía misma, imprimiéndole un significado conceptual diferente, sino más bien que en la legislación en la que se desarrollan los derechos fundamentales, para su debida instrumentación, amplían el nivel de protección mínimo que establece la Ley Suprema, pero sin variar el contenido esencial del derecho fundamental.

Al resolver el amparo en revisión 123/2002, promovido por la comunidad indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, el 4 de octubre de 2002, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional dijo claramente que "*... el artículo 1o. de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la Norma Constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia ... siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos* ..." y agrega "*... sujeta tal ampliación únicamente a la condición de que los principios consignados en los preceptos de la Carta Magna no se contradigan, **sino que se mantengan en su esencia** ...* **(pues la ampliación es) pormenorizar o detallar la Norma Constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia**".

En el caso de la norma impugnada, no se trata de un supuesto en que, en la instrumentación y regulación de un derecho, la norma local amplíe los derechos que el precepto de la Constitución Federal prevé como mínimos para dicha regulación, manteniendo en su esencia los principios consignados en la norma, sino que establece un derecho fundamental, dándole un contenido conceptual específico, puesto que no se limita a regular o instrumentar algún derecho fundamental establecido por la Constitución Federal, ni tampoco regula el ámbito en que se ejerce un derecho previamente definido por la Ley Suprema.

Imaginemos, por un momento, que las Constituciones de los Estados pudieran definir conceptualmente los derechos humanos fundamentales, ¿qué resultaría de ello? Según mi parecer se propiciaría un sistema federal desarticulado y hasta caótico, en donde cada entidad federativa estableciera el alcance y el concepto de un derecho fundamental, lo que originaría que a pesar de que esos derechos **deben ser iguales para todos y en todo el territorio federal**, podría tener un significado distinto según la entidad de la república en que se ubique determinado sujeto, así el concepto fundamental de la vida ya no será universal y general para todos los habitantes del país y la consecuente protección de tal derecho será distinta, un ser se considerará como un ente vivo de una manera diferente en cada lugar. Por ejemplo, llevándolo al extremo, un Estado, a diferencia de lo que dispone la Constitución de San Luis Potosí en su artículo 16, podría legislar y señalar que la vida se inicia en el momento del nacimiento, luego la vida, este derecho humano, y su protección no sería igual, ni tendría la misma protección, sino que variaría de acuerdo con la legislación estatal aplicable. Y la misma situación inconexa **e, incluso, injusta**, se puede dar respecto de cualquier otro derecho fundamental, como la libertad de expresión, la libertad de tránsito y cualquier otro, que de esa forma tendrían significado y protección diferentes,

contrario a la naturaleza universal y general de esa clase de derechos y que debe envolver a todo el territorio y proteger, por igual, a todo habitante de nuestro país.

Por ello, estoy convencido que la definición conceptual de un derecho humano fundamental, como es el de la vida, sólo puede formar parte del contenido normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar su universalidad conceptual y lograr la misma protección para todos sin distinción.

Aún más, el que tan importante y decisiva determinación, como la que se contiene en la Constitución del Estado de San Luis Potosí y, según parece, en otras 17 Constituciones de otros tantos Estados de la República, sólo sea aplicable a un limitado número de habitantes del país deja a otro buen grupo fuera de esos alcances normativos, resultando, por lo menos, discriminatorio, por ello, la única e idónea medida para que este tipo de disposiciones definitorias de un derecho humano fundamental, sean para todos y sin distinción, no importe dónde vivan o en qué Estado de la República se encuentren, es que sólo se configure en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que **nos protege a todos** y obliga a cualquier autoridad del país.

Los derechos humanos son para todos, y no sólo para los que estén en determinado lugar de la República, son universales y darles contenidos diferentes, además de ser contrario a nuestro sistema constitucional propiciará la injusticia, la desigualdad y la discriminación, al tratar de manera diferente a los seres humanos que habitan en este mismo país.

Si la Constitución General de la República no define el momento a partir del cual se inicia la vida, no puede una Constitución de un Estado de la Federación hacerlo, porque ello es parte del concepto fundamental, esencial en la definición del derecho humano que no puede definirse en una norma de esa naturaleza, pues está reservado al Constituyente Federal.

Me parece importante destacar subrayadamente que de haberse decretado la invalidez de esta disposición de la Constitución de San Luis Potosí en nada se habría afectado a las disposiciones aún vigentes, y aquí no controvertidas, del Código Penal del Estado que, en sus artículos 128, 129 y 130[22] sanciona el delito de aborto en cuanto

---

[22] "Aborto
"Artículo 128. Comete el delito de aborto quien causa la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez.
"Este delito se sancionará con las siguientes penas:
"I. A la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de veinte a sesenta días de salario mínimo;
"II. Al que lo realice con el consentimiento de la mujer embarazada se le impondrá una pena de uno a tres años de prisión y sanción pecuniaria de veinte a sesenta días de salario mínimo, y
"III. Al que lo realice sin el consentimiento de la mujer embarazada se le impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y sanción pecuniaria de sesenta a ciento sesenta días de salario mínimo."

se define como la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez, disposiciones que han Estado vigentes desde el treinta de septiembre de dos mil, esto es, desde mucho antes de la reforma a la disposición constitucional combatida, lo que significa que aun sin esta disposición ha Estado tipificado este delito.

Ahora bien, el hecho de considerar que las Constituciones de los Estados de la Federación no pueden establecer derechos fundamentales, lejos de atentar contra el federalismo, lo refuerza.

Debe tomarse en cuenta que "federar", conforme al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua significa **unir** por alianza, liga, unión o **pacto** entre varios.

El sistema federal implica la existencia de Estados autónomos, libres de tomar las decisiones que más convengan en su régimen interior, conforme a su situación particular, pero al mismo tiempo, implica la unión de dichos Estados conforme a un Pacto Federal, que conlleva la aceptación de los principios básicos e instituciones **que los unen**.

El federalismo constituye la expresión de voluntad de entes autónomos para federarse hacia metas comunes. Tiene una función integradora, basada en **un pacto de beneficio general, claramente señalado en el artículo 40 constitucional**.

Así, nuestra Constitución General establece en su artículo 40 que: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; **pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.***"; y dispone en su artículo 41 que: "*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del **Pacto Federal***."

De esta manera, sin desconocer de ninguna manera la libertad y soberanía en lo que toca a sus regímenes interiores que tienen los Estados de la Federación, debe tomarse en cuenta, también, que están sujetos a los **principios de unidad** del Estado del que forman parte.

"Artículo 129. Al profesionista de la medicina o partero que cause el aborto se le impondrán las penas previstas en el artículo anterior y además será suspendido hasta por cinco años en el ejercicio de su profesión."
"Artículo 130. No es punible la muerte dada al producto de la concepción cuando:
"I. Aquélla sea resultado de una acción culposa de la mujer embarazada;
"II. El embarazo sea resultado de un delito de violación o inseminación indebida. En estos casos, no se requerirá sentencia ejecutoria sobre la violación o inseminación indebida, sino que bastará con la comprobación de los hechos, y
"III. De no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora."

Esto no implica de ninguna manera que desconozca que los Estados de la Federación tienen diversas facultades, conforme disponen, entre otros, los artículos 41, 116 y 124 de la Constitución Federal.

Los Estados en uso de su autonomía tienen muchas e importantes atribuciones tanto administrativas como legislativas, sólo como una mera muestra de estas numerosas facultades están:

1. Organizar sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;

2. Disponer en sus respectivas leyes electorales los términos en que se llevará a cabo la elección directa de los gobernadores y de las Legislaturas Locales;

3. Determinar en sus leyes los términos en que se elegirán, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los diputados que integren sus legislaturas;

4. Aprobar anualmente, a través de sus legislaturas, el presupuesto de egresos correspondiente;

5. Establecer, en las Constituciones respectivas, los tribunales que ejercerán el Poder Judicial Estatal;

6. Disponer en sus Constituciones y en las leyes orgánicas la forma en que se garantice la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, así como las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados;

7. Señalar en las Constituciones Locales el tiempo que durarán en su encargo los Magistrados;

8. Instituir, a través de sus Constituciones y leyes, Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

9. Expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución General;

10. Celebrar convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones citados; determinar en sus leyes el número de regidores y síndicos que, junto con el presidente municipal, integren los Ayuntamientos que gobiernen sus respectivos Municipios; expedir leyes en materia municipal conforme al artículo 115 constitucional;

11. A través de sus legislaturas, aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Sin olvidar su importante participación en el proceso de reformas a la Constitución Federal.

Como se ve, los Estados tienen esas y muchas otras posibilidades de actuación y creación normativa.

Sin embargo, lo que no pueden hacer, precisamente por formar parte de una Federación, es alterar las instituciones y principios básicos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, los Estados no pueden:

- Variar la forma de gobierno;
- Estipular sólo dos poderes para su régimen interior;
- Modificar el principio de división de poderes;
- Disponer un sistema antidemocrático;
- Determinar la duración del gobernador por un lapso mayor a seis años;
- Cambiar el principio del sufragio universal, libre, secreto y directo, ni aun para las elecciones internas;
- Determinar un sistema diferente al republicano;
- Establecer que la soberanía no reside esencial y originariamente en el pueblo, sino en cualquier otro ente;
- Modificar los requisitos sobre nacionalidad o extranjería;
- Prescribir que el sistema judicial dependa del Ejecutivo;
- Establecer tratados con Estados extranjeros;
- Alterar la esencia o establecer conceptos independientes sobre los derechos humanos;

Y muchas otras limitaciones más.

Y no lo pueden hacer, porque todas son instituciones y principios esenciales del federalismo fijados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que lejos de atentar contra dicho federalismo le dan existencia. ¿O querrá decir que la existencia de estos limitativos principios constitucionales de unidad anula el sistema federal? Yo estoy seguro que no, por el contrario.

Desde luego que existen todas estas limitaciones y reservas del Constituyente Federal propias de la Federación y prohibidas a los Estados, pero ello no significa que desaparezca el sistema federal o se atente contra el federalismo, sino que refuerza el sentido de unidad consustancial al sistema federal, en tanto que gracias a estos principio rectores la Federación adquiere existencia propia, fuerza, unidad, fortaleza, pero sobre todo, propicia un mismo sistema coherente en los puntos esenciales del Estado Mexicano para todos los habitantes del país.

¿O acaso estamos ante un sistema confederado y que cada entidad haga lo que mejor le parezca en su régimen interior? Desde luego que no.

Las consideraciones anteriores se refuerzan con lo que establece el artículo 136 de la propia Constitución Federal, en el sentido de que **los principios** que de ella derivan no son modificables[23] y hago especial énfasis en el concepto "principios fundamentales" de todo el Estado Mexicano, como son, sin duda, los derechos humanos, y desde luego no me estoy refiriendo a aquellas instituciones jurídicas de carácter secundario o no esencial como podría ser la definición del concepto de semoviente, del que se ocupa el Código Civil, hacerlo sería confundir los principios fundamentales y fundantes del Estado, con las instituciones legales derivadas o secundarias que se pueden dar en el universo jurídico. Cuando me he referido a este tema desde luego que me refiero a instituciones jurídicas especiales, las fundamentales, y no a cuándo se da por terminado un arrendamiento.

Por tanto, reitero mi convicción de que sólo a la Constitución Federal y, por ende, al Constituyente, le corresponde establecer los principios básicos fundamentales del Estado como son los derechos humanos.

¿Dónde está la opcionalidad de las normas sobre derechos humanos? ¿Es opcional atender el derecho a la vida? Claro que no, los derechos humanos son universales y no discriminatorios, por eso son exclusivos de la Constitución Federal y del Constituyente Permanente.

Los derechos fundamentales, dada su universalidad, tienen que ser únicos y unívocos; no pueden atender a situaciones políticas o sociales particulares y, por tanto, no dependen de las particularidades de los Estados de la Federación. Se trata de derechos que tienen como base la dignidad humana –como ha reconocido este Pleno–,[24]

---

[23] "Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta."

[24] "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la

cuando sustentó la tesis LXV/2009, la que no puede depender del Estado de la República en la que se encuentre el individuo.

¿Y por qué? Pues porque **los derechos humanos son para todos y no sólo para los que estén en determinado lugar de la República, son universales y darles contenidos diferentes, además de ser contrario a nuestro sistema constitucional propiciará la injusticia, la desigualdad y la discriminación, al tratar de manera diferente a los seres humanos que habitan en este mismo país**.

Porque, los principios básicos del Estado, como lo son los derechos humanos, no pueden sólo ser parte de una Constitución de un Estado de la Federación de aplicación limitada a un territorio y aplicables a un reducido número de habitantes, sino que para garantizar y dar realidad a su naturaleza universal, ello únicamente puede lograrse en la Constitución de todos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reservado al Constituyente Federal, precisamente para dar sentido a la federación como Unión. Y esta reserva deriva del artículo 1o. y se refuerza con lo dispuesto por el artículo 136.

Para mí es claro que el artículo 1o. de la Constitución General de la República en la expresión "*En los Estados Unidos Mexicanos* ***todas*** *las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos* ***en esta Constitución*** *y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte* ..." está determinando limitativamente que los derechos humanos sólo están y pueden estar en la Constitución Federal y, desde luego, en los tratados internacionales, lo que excluye su configuración en las Constituciones de los Estados, precisamente porque constituyen una institución fundamental del Estado Mexicano con carácter universal que sólo se puede lograr de esa manera.

¿O quizá no tengo el texto correcto y quizá dice: "*... los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, los tratados internacionales y las que también se reconozcan en las Constituciones de los Estados*? Pero estoy seguro de que no es así, y no lo es simplemente porque los derechos humanos reconocidos en una Constitución de un Estado ya no serían para todas las personas como también establece este artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, ya que el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí contiene la definición conceptual de un derecho fundamental humano como es el de la vida, el momento de su inicio, los sujetos protegidos y su consecuente protección, es claro que resulta inválido, en tanto que el legislador estatal no puede legislar sobre ello, ni, en consecuencia, la Constitución de un Estado puede contener dicha norma.

---

personalidad, al Estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad." (Registro 165813, Novena Época, Pleno, tesis aislada P. LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 8).

CONOZCA A LA CORTE POR INTERNET Y NAVEGUE EN UN MUNDO DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS

Para beneficiarse con los servicios documentales que presta la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya no tiene que acudir al centro de la Ciudad de México; el servidor web del Máximo Tribunal de la Nación le da la más cordial bienvenida para que usted obtenga acceso rápido y realice una fácil consulta de la información que genera la institución.

De especial importancia resulta la posibilidad de consultar **la jurisprudencia y las tesis aisladas emitidas por los órganos jurisdiccionales competentes del Poder Judicial de la Federación** desde 1917, **a través del Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas *IUS*; así como una base datos con las tesis más recientes publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.** Esta sección se encuentra en constante actualización a través del trabajo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Asimismo, puede estar pendiente de los asuntos que ingresan a la Suprema Corte, por medio del servicio Módulo de Informes donde se registra cotidianamente el estado procesal que guardan; igualmente encontrará el resumen de las sesiones del Pleno, que boletina mensualmente la Subsecretaría General de Acuerdos, con información desde el 2 de mayo de 1995 a la fecha, así como el Módulo de Transparencia y Acceso a la Información, **en el cual se contienen valiosos datos relacionados con la estructura orgánica jurídica y administrativa de este Alto Tribunal.**

Entre los muchos servicios y la variada información que se ofrecen a través de la página de internet, se tienen conexiones nacionales e internacionales a páginas jurídicas, por medio de las Ligas a otros servidores, para cuya consulta no es necesario salirse de la página de la Corte.

Nuestra dirección: http://www.scjn.gob.mx
¡Será un honor servirle!

Esta obra se terminó de editar el 31 de enero de 2012 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 1,400 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.