



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

LIBRO 74
TOMO I

Enero de 2020

Pleno y Salas

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN
DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

LIBRO 74
TOMO I

Enero de 2020

Pleno y Salas

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández
Ana Margarita Ríos-Farjat

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros
Luis María Aguilar Morales
Yasmín Esquivel Mossa
José Fernando Franco González Salas
Alberto Pérez Dayán

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar

Consejeros Bernardo Bátiz Vázquez
 Jorge Antonio Cruz Ramos
 Eva Verónica De Gyves Zárate
 Alejandro Sergio González Bernabé
 Sergio Javier Molina Martínez
 Loretta Ortiz Ahlf

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SALA SUPERIOR

Presidente: Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrados Indalfer Infante Gonzales
Felipe de la Mata Pizaña
Janine Madeline Otálora Malassis
Reyes Rodríguez Mondragón
Mónica Aralí Soto Fregoso
José Luis Vargas Valdez

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Consejeros de la Judicatura Federal	IX
Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	XI
Contenido	XVII
Advertencia	XIX
Épocas	XXV
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II).....	XV
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II).....	XXXIX

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis	5
----------------------------------	---

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	15
--	----

XIV

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 561

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 569

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 591

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 647

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales
y en acciones de inconstitucionalidad 657

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 795

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 871

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1071

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales
y en acciones de inconstitucionalidad 1077

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 1159

Subsección 3.

Por sustitución..... 2161

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 2233

Subsección 2.

Sentencias que interrumpen jurisprudencia..... 2419

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2441

SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal	2739
--	------

NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2827
Índice de Ejecutorias	2877
Índice de Votos	2893
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	2935
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	2963
Índice en Materia Constitucional	2965
Índice en Materia Penal.....	2977
Índice en Materia Administrativa	2987
Índice en Materia Civil	2999
Índice en Materia Laboral	3011
Índice en Materia Común.....	3021
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	3043
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	3063
Índice de Ordenamientos.....	3101

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 acordaran los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día 3 siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve 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

XVIII

de criterios, las que interrumpen jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

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

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

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las 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, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

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

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

XX

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

P./J. 1/2019 (10a.) 1a./J. 1/2019 (10a.) 2a./J. 1/2019 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

P. I/2019 (10a.) 1a. I/2019 (10a.) 2a. I/2019 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos

XXII

Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, así como la sigla o siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 A (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

**SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO.

Si en el juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición la autoridad responsable emite respuesta durante su trámite y el quejoso opta por ampliar su demanda, derivado de la vista que el juzgador de amparo le dio con el informe con justificación, es innecesario agotar el principio de definitividad respecto de dicha respuesta, pues válidamente se pueden controvertir las violaciones a derechos humanos que el quejoso considere le causa el nuevo acto, las cuales deben analizarse como integrantes de la litis constitucional bajo los principios de concentración y economía procesal, previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal. Este criterio halla su racionalidad en que, al tratarse de una ampliación de la demanda, el acto en contra del cual se extiende la acción de amparo era desconocido por el quejoso cuando promovió el juicio constitucional, máxime que la respuesta de la autoridad surge durante su trámite y tuvo conocimiento de ella con motivo de la exhibición del informe con justificación. De ahí que obligar a que se agote el principio de definitividad redundaría en un retardo injustificado en la impartición de justicia, porque el juzgador federal ya cuenta con los elementos necesarios para verificar la regularidad constitucional del nuevo acto reclamado; sin que lo anterior implique que el tribunal de amparo se encuentre impedido para decretar el sobreseimiento con base en la existencia de alguna otra causal de improcedencia del juicio distinta a la de no agotar el principio de definitividad, máxime cuando el estudio sobre la procedencia de la acción de amparo es de orden público.

P./J. 15/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 4/2019. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 15 de octubre de 2019. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra: Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis contendientes:

El Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 64/2018, el cual dio origen a la tesis aislada número (I Región)7o.1 K (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN SU INFORME JUSTIFICADO, SE ADVIERTE UN NUEVO ACTO VINCULADO CON LA VIOLACIÓN RECLAMADA, EL QUEJOSO DEBE AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, AUN CUANDO SE LE HAYA DADO VISTA PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 1061, con número de registro digital: 2018554, y

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 568/2017, el cual dio origen a la tesis aislada número XXI.1o.PA.12 K (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR NO AGOTARSE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, SI SE ADMITIÓ LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN SU CONTRA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de junio de 2018 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 2936, con número de registro digital: 2017143.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número 15/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

ARRESTO ADMINISTRATIVO COMO SANCIÓN POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. AL PRETENDER IMPONERLO EL JUEZ CALIFICADOR DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA DEL PROBABLE INFRACTOR. El arresto administrativo, que forma parte de las sanciones que puede imponer la autoridad administrativa de con-

formidad con el artículo 21 de la Constitución Federal por el incumplimiento a disposiciones administrativas, invariablemente reviste el carácter de acto privativo, porque produce efectos que suprimen la libertad personal ambulatoria por un tiempo determinado y con efectos definitivos. En consecuencia, cuando a una persona se le pretende imponer un arresto administrativo como sanción por conducir bajo el influjo del alcohol, existe la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de audiencia previa reconocido en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, al no existir una restricción expresa a este derecho en el texto constitucional ni justificación suficiente que amerite eximir de su observancia en forma previa a la restricción de la libertad personal. Así, el probable infractor debe tener la posibilidad de ser oído en el momento oportuno por el Juez calificador previamente a que se le imponga la sanción de arresto administrativo; entendiéndose por "momento oportuno" cuando ya se encuentra en las instalaciones del órgano calificador y está en condiciones de comparecer a efecto de alegar lo que a su derecho convenga en torno a la infracción atribuida: si desvirtúa la comisión de la infracción, entonces no se le puede decretar el arresto administrativo; si no lo hace, procede que se le individualice el tiempo que deberá purgar. Con este criterio se armoniza, por una parte, la facultad de la autoridad para sancionar la comisión de infracciones (destacando aquellas que ponen en riesgo la integridad física del propio infractor y de terceros, como es el caso de conducir en estado de ebriedad) y, por otra, se evita la arbitrariedad de la autoridad al momento de ejercer dichas atribuciones o que se prive de la libertad a personas que no cometieron la infracción atribuida pero aun así fueron detenidas y remitidas ante el órgano calificador, soslayando que las políticas públicas y disposiciones tendentes a inhibir la comisión de infracciones deben ser compatibles con la debida observancia de los derechos humanos.

P./J. 19/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 171/2019. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno del Decimotercer Circuito. 31 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Víctor Manuel Rocha Mercado, Fernando Sosa Pastrana y Monserrat Cid Cabello.

Tesis contendientes:

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 409/2018, el cual dio origen a la tesis aislada número III.7o.A.1 CS

(10a.), de título y subtítulo: "ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. AL IMPONERLO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2501, con número de registro digital: 2019933; y,

El Pleno del Decimotercer Circuito al resolver la contradicción de tesis 4/2016, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia número PC.XIII. J/5 A (10a.), de título y subtítulo: "ARRESTO ADMINISTRATIVO POR CONDUCIR EN ESTADO DE EBRIEDAD. PREVIO A SU IMPOSICIÓN DEBE RESPETARSE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo III, marzo de 2017, página 1903, con número de registro digital: 2013792.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número 19/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

INFORME JUSTIFICADO EN AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE TIENE PARA RENDIRLO, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

De la interpretación del primer párrafo del artículo 178 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que prevén el principio de interpretación más favorable a la persona y el derecho de acceso a la imparción de justicia pronta y expedita– deriva que, por regla general, el plazo de cinco días que la responsable tiene para dar cumplimiento a sus fracciones I, II y III, comienza a partir del día siguiente al de la presentación de la demanda de amparo directo, lo que implica que la autoridad responsable emplace a las partes, rinda su informe con justificación y remita la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito con la mayor celeridad posible; sin embargo, cuando la autoridad responsable se encuentre materialmente imposibilitada para recabar las constancias de traslado dentro del referido plazo, debe realizar las diligencias necesarias para obtenerlas en el menor lapso posible, en el entendido de que una vez que cuente con ellas habrá de rendir su informe inmediatamente, en el que expresará las causas que motivaron la dilación en la remisión de la demanda y de las constancias correspondientes, debiendo recabar los documentos que sustentan estos argumentos, con el objeto de que el presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, al proveer sobre la demanda, determine si la respuesta se apega al marco legal aplicable o, de lo contrario, debe

imponer la multa prevista en el diverso artículo 260, fracción IV, de la Ley de Amparo.

P./J. 18/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 116/2019. Entre las sustentadas por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 22 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Elizabeth Miranda Flores.

Tesis contendiente:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 246/2018, el cual dio origen a la tesis aislada número IV.1o.A.12 K (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 178, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RINDA EL INFORME CON JUSTIFICACIÓN, ACOMPAÑADO DE LA DEMANDA, LOS AUTOS DEL JUICIO DE ORIGEN CON SUS ANEXOS Y LA CONSTANCIA DE TRASLADO A LAS PARTES, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE QUE EL EXPEDIENTE ESTÉ DEBIDAMENTE INTEGRADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo III, octubre de 2018, página 2169, con número de registro digital: 2018034; y,

El Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 3/2019, el cual dio origen a la tesis aislada número I.11o.T.2 K (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO. EL PLAZO DE CINCO DÍAS ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 178, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RINDA EL INFORME CON JUSTIFICACIÓN, ANEXANDO LA DEMANDA, LOS AUTOS DEL JUICIO DE ORIGEN ASÍ COMO LAS CONSTANCIAS DE TRASLADO A LAS PARTES, CORRE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4388, con número de registro digital: 2020396.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número 18/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. No puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo,

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, porque: 1. El legislador fue enfático y explícito al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto reclamado debe contar con "interés jurídico"; y, 2. La reforma al artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011, que incorporó al ordenamiento jurídico mexicano la institución jurídica del "interés legítimo", sólo la previó para el quejoso, pues su razón de ser obedeció a generar apertura en su legitimación activa para acudir al juicio de amparo –y no así para el tercero interesado–. Considerar lo contrario, esto es, que puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo, implicaría imponer al quejoso cargas procesales imposibles de cumplir, tales como obligarlo a señalar en su demanda a todos aquellos terceros que pudieran tener interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado; y al juzgador se le obligaría a dictar todas las medidas que estime pertinentes con el fin de que se investigue el domicilio de dichos terceros interesados, lo que retrasaría la tramitación del juicio en perjuicio de la pronta impartición de justicia prevista en el artículo 17 constitucional.

P/J. 17/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 306/2018. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República. 29 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República, al resolver la queja 39/2014, la cual dio origen a la tesis aislada número I.1o.A.E.18 K (10a.), de título y subtítulo: "TERCERO INTERESADO. EL INTERÉS LEGÍTIMO NO ESTÁ PREVISTO PARA IDENTIFICARLO EN EL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2965, con número de registro digital: 2007666, y

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 179/2018.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, aprobó, con el número 17/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RECURSO DE QUEJA EN AMPARO DIRECTO INTERPUESTO POR EL TERCERO INTERESADO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL QUE NIEGA DEJAR SIN EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO PARA PROCEDER A SU EJECUCIÓN.

El artículo 97, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, que prevé los supuestos de procedencia expresa del recurso de queja en amparo directo, relacionados con la suspensión del acto reclamado concedida por la autoridad responsable, debe entenderse en una concepción amplia y armónica con los mandatos constitucionales de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia, de manera que el recurso de queja contemplado en esta norma debe interpretarse funcional y sistemáticamente con el resto del ordenamiento de amparo. Siguiendo este hilo conductor, debe entenderse que si el recurso de queja es procedente para controvertir la actuación de la autoridad responsable –como auxiliar en la suspensión en amparo directo– en que se rehúse a admitir fianza o la admita pero ésta resulte insuficiente o contraria a la ley, por mayoría de razón procede para impugnar el acuerdo de la autoridad responsable en el que se niegue a dejar sin efectos la suspensión y ejecutar el acto reclamado. Arribar a una conclusión contraria tendría como efecto vulnerar el principio de igualdad procesal, pues en ese escenario el quejoso podría interponer este recurso cuando la autoridad responsable no acuerde la solicitud de suspensión en tiempo, no conceda la medida cautelar, o bien, fije una garantía excesiva, mientras que los terceros interesados no tendrían un recurso efectivo para combatir la determinación que desestime la solicitud de dejar sin efectos la suspensión, lo que sería inequitativo y contrario a los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia.

P./J. 16/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 119/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 31 de octubre de 2019. Mayoría de siete votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Luis Alberto Trejo Osornio.

Tesis y criterio contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 229/2015, la cual dio origen a la tesis aislada número I.2o.C.7 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMO AUXILIAR EN LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, POR LA QUE NIEGA PROVEER DE CONFORMIDAD LA SOLICITUD DEL TERCERO INTERESADO, DE DECRETAR QUE HA DEJADO DE SURTIR EFECTOS LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2130, con número de registro digital: 2011163, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver la queja 9/2018.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, aprobó, con el número 16/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. En términos de lo previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados, entre otros, por los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo, su procedencia no es absoluta y existen razones que justifican considerarlo improcedente contra el acuerdo por el que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo. La primera tiene que ver con el ámbito específico en el cual se dicta el acuerdo en cuestión, esto es, al ser un auto que si bien formalmente es de trámite, se emite para cumplir con el mandato establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al cabal cumplimiento de las sentencias de amparo y, más concretamente, en el desarrollo de un procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo directo, ya que por su mecánica procesal, está encomendado al Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo requerir a la autoridad responsable el cumplimiento total del fallo protector, sin exceso ni defecto. La segunda es de orden temporal, pues admitir su procedencia podría generar una dilación innecesaria en el procedimiento de cumplimiento y ejecución, en detrimento de la voluntad del Legislador Federal que, como deriva de la exposición

de motivos de la Ley de Amparo, tuvo como finalidad lograr una materialización rápida de las sentencias protectoras. Finalmente, las eventuales determinaciones adoptadas en el acuerdo descrito que produzcan algún agravio a las partes, pueden ser examinadas en otros medios defensivos previstos por la ley citada para el procedimiento de cumplimiento y ejecución (por ejemplo, recurso de inconformidad e incidente de inejecución de sentencia).

P./J. 14/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 19/2019. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 21 de octubre de 2019. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votó en contra: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Monserrat Cid Cabello y Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 10/2018, el cual dio origen a la tesis aislada número I.12o.C.7 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DICTADO POR EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, EN EL QUE SE DECIDE EL CUMPLIMIENTO DEFECTUOSO O EN EXCESO DE AQUÉLLA Y SE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE PARA QUE SUBSANE EL VICIO EN EL QUE INCURRIÓ.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2501, con número de registro digital: 2018016, y

El diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el recurso de reclamación 1/2016.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número 14/2019 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN LIII, 76, FRACCIÓN IV, 85, FRACCIÓN II, 101, FRACCIONES I Y XXXII, 140, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO PENÚLTIMO, 161, FRACCIÓN I, 192, FRACCIÓN III, INCISO A), 195, 196, 246, FRACCIÓN III Y 249, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ASÍ COMO LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN

QUE EL REFERIDO ARTÍCULO 140, FRACCIÓN III, NO ESTABLECIÓ EXPRESAMENTE LAS CONSECUENCIAS QUE SE GENERAN FRENTE A LA PRESENTACIÓN DE UNA SOLICITUD CON DATOS PARCIALES].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DERIVADO DE SU REFORMA (ARTÍCULO 192, FRACCIÓN II, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPROCEDENCIA CONTRA ACTOS OMISIVOS CONCRETOS Y DETERMINADOS (OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL EJECUTIVO Y EL CONGRESO LOCALES ASIGNARAN RECURSOS ECONÓMICOS ADICIONALES AL INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDENCIA CONTRA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA PARCIAL RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS (OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE NO INSTRUMENTÓ LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES, MEDIANTE LA PERIÓDICA Y SUFICIENTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA AMPLIAR LOS CRITERIOS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA LEY LOCAL, QUE ESTABLECE COMO INFORMACIÓN RESERVADA LA "CONTENIDA EN LAS REVISIONES Y AUDITORÍAS REA-

LIZADAS DIRECTA O INDIRECTAMENTE POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL O DE FISCALIZACIÓN ESTATALES, HASTA EN TANTO SE PRESENTEN ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE LAS CONCLUSIONES RESPECTIVAS Y HAYA DEFINITIVIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS CONSECUENTES", REDUCE INJUSTIFICADAMENTE EL ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA PARA REGULAR ESTE DERECHO EN SUS LEYES LOCALES, ARMONIZÁNDOLAS CON LAS DIRECTRICES, PRINCIPIOS Y BASES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SIN QUE DEBA REPLICARSE ÉSTA EN DICHAS LEYES NI SE IMPIDA A LOS ESTADOS CONSTRUIR SUS PROPIOS SISTEMAS PARA AMPLIAR, PERFECCIONAR O MAXIMIZAR SU EJERCICIO (OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE NO INSTRUMENTÓ LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES, MEDIANTE LA PERIÓDICA Y SUFICIENTE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN X, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS E INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 22 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de abril de dos mil diecinueve.

Vistos; para resolver los autos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (91/2016), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (93/2016); y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (95/2016), y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar	Promovente y Acción
Veintisiete de octubre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales , por conducto de Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Acción de inconstitucionalidad 91/2016.
Treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos , por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Acción de inconstitucionalidad 93/2016.
Tres de noviembre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales , por conducto de Miguel Ángel Díaz Pedroza, quien

	<p>se ostentó como secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 95/2016.</p>
--	--

Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Normas generales cuya invalidez se reclaman. En las acciones de inconstitucionalidad se impugnarón las siguientes normas generales:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en la Gaceta Oficial de la entidad de fecha:
91/2016	"Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave". Específicamente se impugnan los artículos 15, fracción LIII; 68, fracción IX; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III y penúltimo párrafo; 161, fracción I; 192, fracción II y III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y, 249, segundo párrafo.	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.
93/2016	"Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

	para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave". Específicamente se impugnan los artículos 140, fracción III, en la porción "en los que se supone pueda localizarse la información solicitada"; y 195.	
95/2016	"Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave". Específicamente se impugnan los artículos 68, fracción IX; y la omisión legislativa en la que se incurrió por parte de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del Ejecutivo del Estado al expedir la ley sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada.	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis:

I. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (acción 91/2016). El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero

- El artículo 68, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- Asimismo, el Congreso del Estado incurrió en una omisión legislativa, consistente en la deficiente regulación al establecer reservas no previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es su base normativa.

Invalidez por establecer reservas a la información que limitan y modulan el derecho de acceso a la información injustificadamente

- La fracción IX del artículo 68 configura una causal adicional a las establecidas por la ley general, por lo que podría violentar el principio de máxima publicidad. Incorporar nuevos supuestos de clasificación resultaría contrario a los avances normativos en la garantía del derecho de acceso a la información, previstos en los artículos 100 y 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-S 116, y fracción VIII, las hipótesis de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios, y disposiciones establecidos en dicha ley general y, que en ningún caso, podrán contravenirla.

- Al realizar un comparativo de la causal de reserva prevista en la Ley Número 875, y la ley general, se desprende que la redacción de la fracción IX del artículo 68 de la Ley Número 875, excluye la posibilidad de acceder a información, revisiones y auditorías realizadas directa e indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, lo cual es contrario a la regla que establece la fracción I del apartado A del artículo 6o. constitucional; aunado a que el contenido de dicho supuesto normativo no corresponde a ninguno de la ley general.

- Al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz, se está discriminando el acceso a la información pública generada en el Estado de Veracruz, respecto de otras entidades federativas, pues se están imponiendo estados de excepción no contenidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, en torno a la igualdad prevista

en el texto constitucional estableció que ésta 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 relación con el contenido de la ley.

- Por lo que, cuando la ley haga distinciones, es necesario analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si constituye una discriminación constitucionalmente vedada. En el caso concreto, la distinción hecha por el legislador del Estado de Veracruz viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio fundamental de acceso a la información, pues:

- Introduce un trato desigual de manera arbitraria, respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de la información en las diferentes entidades federativas, ya que por mandato constitucional el derecho fundamental de acceso a la información debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

- La reserva no persigue un fin legítimo, pues genera una distorsión en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues lo modula y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación, perjudicando directamente a cualquier persona que pretenda ejercer su derecho de acceso a la información respecto del Estado de Veracruz.

- Las reservas no pueden considerarse proporcionales, pues generan una distinción en el ejercicio del acceso a la información en Veracruz respecto de otras entidades federativas y la Federación; máxime que la finalidad de la Constitución con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública era evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

- En materia de transparencia y acceso a la información los legisladores locales no tienen libertad de configuración para limitar un derecho fundamental, tal como el de acceso a la información. La configuración legal de los principios y bases constitucionales debe llevarse, conforme a lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Consecuentemente, la reserva prevista en la fracción IX del artículo 68 generó una distorsión, modulación y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, ya que éste será ejercido de manera diversa en Veracruz respecto de las otras entidades federativas y la Federación.

Omisión legislativa

- El Estado de Veracruz no tiene libertad configurativa para legislar de forma disímbola en relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a las bases establecidas en el apartado A del artículo 6o. constitucional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De lo contrario, podría existir una omisión legislativa o transgresión directa.

- En el presente caso, el legislador del Estado de Veracruz se arrogó facultades que transgreden las bases mencionadas anteriormente, pues establece un nuevo supuesto que no se encuentra previsto en dicha normatividad: la fracción IX del artículo 68. Lo cual constituye una omisión legislativa relativa, pues el órgano legislativo estatal emitió una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realizó de manera incompleta o deficiente, pues no se apegó a los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Segundo

- Los artículos 161, fracción I, 192, fracción III, inciso a), 246, fracción III y 249, segundo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz son contrarios a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116 de la Constitución Federal, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión que se acredite la representación legal, cuando existe mandamiento constitucional que para el acceso a la información no se debe acreditar interés alguno, lo cual constituye una limitante, modulación y restricción al derecho fundamental de acceso a la información, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental.

- Debe tenerse presente que en la reforma constitucional en materia de transparencia en 2007, se modificó la fracción III del artículo 6o. constitucional, que a la letra establece: "Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de éstos ...". Es decir, dejó claro que el ejercicio del derecho de acceso a la información, no puede estar condicionado; ni se debe permitir que la autoridad, de manera discrecional, prejuzgue sobre la legitimidad del solicitante o sobre el uso de la información.

- Por ello, los artículos impugnados, al señalar que la representación debe ser "legal" para dar trámite al recurso de revisión, así como para los pos-

teriores requerimientos de información y trámites, imponen una obligación adicional a las previstas en los numerales 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 6o. constitucional. Esto pues la fracción II del artículo 144 de la ley general requiere la mera designación de la persona que eventualmente se autorice para el trámite en nombre de la persona solicitante, sin necesidad de una acreditación jurídica.

Tercero

- El artículo 76, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 1o., 6o., 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, y 116 de la Constitución Federal, pues el concepto de "seguridad nacional", se constituye como una limitante y restricción al derecho fundamental de acceso a la información, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental. Aunado a que dicha limitación vulnera los principios de progresividad y universalidad previsto en el artículo 1o. constitucional pues crea una distorsión en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto ya que el concepto "seguridad nacional", se puede utilizar como una justificación para abrir información confidencial, sin el conocimiento del titular de la información.

- Para determinar si la restricción prevista por el artículo impugnado cumple el estándar constitucional, es importante establecer si la medida restrictiva cumple con dos elementos: (i) estar contenida en ley; y, (ii) perseguir un fin legítimo.

- Ahora bien, de un análisis del texto constitucional no se advierte que se le otorgue a las entidades federativas la facultad para legislar sobre el concepto de "seguridad nacional"; sino que esta facultad únicamente fue concedida al Congreso de la Unión. Por lo que no se cumple con el primer requisito, consistente en estar contenido en ley. Respecto al segundo requisito, se advierte que la intención del legislador estatal es limitar un derecho fundamental; sin embargo, esto únicamente puede hacerse a través de la Constitución Federal, por lo que el artículo analizado tampoco cumple con el segundo requisito.

- Conforme a lo anterior, el concepto de "seguridad nacional" previsto en el artículo 76, fracción IV, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, pues: (i) introduce un trato desigual de manera arbitraria respecto de las demás

personas que ejerciten el derecho de la información en las diferentes entidades federativas; (ii) al ser regulado por una entidad federativa y no la Federación, no persigue un fin legítimo; (iii) dicha distinción legislativa genera una distorsión en el ejercicio de acceso a la información en Veracruz respecto de otras entidades federativas y la Federación, por lo que no es una reserva proporcional; y, (iv) los legisladores locales no tienen libertad de configuración en esta materia.

Cuarto

- El artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 60., 73, fracciones XXIX-S y 116 de la Constitución Federal, ya que no establece un plazo razonable para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones de transparencia, toda vez que disminuye de manera injustificada el plazo de publicidad de la información.

- El plazo de dos años previsto por la fracción, incorpora una temporalidad de la publicidad de información, lo cual resulta a lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicho artículo dispone que el Sistema Nacional de Transparencia tendrá la facultad de emitir los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información.

- De modo que el legislador de Veracruz, al disponer que la información desclasificada deberá publicarse como obligación de transparencia y permanecer publicada por un periodo de dos años posteriores a que perdió su clasificación, reguló cuestiones que la ley general le otorgó únicamente al Sistema Nacional.

- Por otra parte, la fracción LIII del artículo 15 introduce el concepto de "información desclasificada"; sin embargo, esta figura no está prevista en la ley general. Lo anterior impone una limitación al acceso a la información, pues excluye la posibilidad de acceder a información desclasificada con posterioridad a los dos años de haber perdido su clasificación, lo cual es contrario a lo establecido por la fracción I del apartado A del artículo 60. constitucional.

- Al regularse de manera diversa a lo previsto en la Constitución y la ley general, se generó una distorsión, modulación y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

Quinto

- El artículo 101, fracciones I y XXXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- Las fracciones I y XXXII del artículo 101 habilitan al secretario ejecutivo para representar legalmente al instituto y realizar diversos trámites en calidad de representante legal del instituto. Esto no sólo diluye las facultades del organismo garante local, sino invade facultades que se encuentran exclusivamente otorgadas al titular del organismo garante del Estado de Veracruz, en términos del artículo 32 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El legislador de Veracruz, al atribuirle funciones de representación legal al secretario ejecutivo, que por su naturaleza únicamente competen al comisionado presidente de este organismo autónomo, contraviene el principio de armonización al que deben sujetarse los legisladores.

- Asimismo, el artículo 32 de la ley general establece que los organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo; por lo que el legislador local le atribuyó al secretario ejecutivo facultades que son propias de los comisionados electos mediante una decisión soberana.

- Por lo anterior, es inválido que se le otorguen dichas atribuciones al secretario ejecutivo.

Sexto

- Los artículos 85, fracción II, y 192, fracción II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz son contrarios a los artículos 6o. apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- La fracción II del artículo 85 prevé las suplencias por ausencia de las Comisiones que correrán a cargo de los secretarios de estudio y cuenta o secretarios de acuerdos; mientras que la fracción II del artículo 192 establece las excusas de los comisionados, remitiendo para tal efecto a las reglas establecidas para las suplencias en el mencionado artículo 85.

- Sin embargo, en dichos artículos el legislador del Estado de Veracruz, le otorgó atribuciones a los secretarios de estudio y cuenta o secretarios de acuerdos, que la ley general le confirió únicamente a los comisionados del organismo garante, lo cual contraviene el principio de armonización a que deben sujetarse los legisladores locales. Por lo que son inválidos los preceptos impugnados.

Séptimo

- El artículo 196 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- El Congreso del Estado de Veracruz estableció en dicho artículo que en caso de tratarse del recurrente común, el desistimiento de éste contará con un plazo de tres días, a partir del día siguiente de la notificación, para ratificarlo expresamente o continuar con el procedimiento, apercibidos de que, de no dar respuesta, se les tendrá por desistidos.

- Sin embargo, lo anterior es contrario a lo establecido por el artículo 156 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se establece el sobreseimiento del recurso de revisión cuando el recurrente se desista, sin sujetarlo a una carga de ratificar su desistimiento.

- Aunado a lo anterior, el artículo 196 condiciona el procedimiento de acceso a la información, lo cual contraviene los principios de legalidad y certeza jurídica que rigen el funcionamiento de los organismos garantes porque viola derechos subjetivos.

Octavo

- El artículo 140, fracción III y penúltimo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- La fracción III del artículo 140 prevé el siguiente requisito en la solicitud de información: indicar los registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada. Sin embargo, dicho requisito no está previsto en el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que la fracción en comento impone mayores exigencias y, con ello, contraviene el principio de que los procedimientos sean expeditos y sencillos.

- Aunado a lo anterior, al prever requisitos adicionales en la solicitud de información, se viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

- Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 140 establece la posibilidad de que la Unidad de Transparencia requiera al solicitante, por una vez y dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, para que aporte más elementos o corrija los datos originalmente proporcionados, bajo el apercibimiento tácito que de no obtener respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes, se desechará la solicitud.

- Sin embargo, el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé un plazo de diez días para el desahogo del requerimiento de información adicional.

- Por lo que el artículo impugnado regula de manera disímbola la tramitación de las solicitudes de información limitando el ejercicio del derecho de acceso a la información, mismo que resulta inadecuado para el libre goce de la prerrogativa que tiene toda persona a buscar, recibir y difundir información de cualquier índole, sin mayor restricción que las excepciones que prevea la propia ley, derivadas del interés público.

- Lo anterior pues el Congreso de Veracruz estaría permitiendo que se vede el derecho de acceso a la información en un plazo menor al referido en el artículo 124 de la ley general.

Noveno

- El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no contemplar la previsión de dar cauce a las solicitudes con datos parciales aportados por el solicitante, con lo que transgreden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información al igual que el artículo 6o. constitucional.

- El artículo 128 de la ley general establece la posibilidad de dar cauce a las solicitudes de información, aun cuando, el solicitante de la información haya realizado desahogo de requerimientos parciales. Al no encontrarse dicho supuesto en la legislación local, se advierte que el legislador del Estado de Veracruz reguló de manera deficiente el procedimiento de acceso a la información seguido ante los sujetos obligados.

- Dicha omisión, constituye una omisión legislativa relativa, pues el legislador reguló de manera deficiente y excluyó una figura propia que lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe, lo modula y lo circunscribe a mayores estándares.

Décimo

- El artículo 195 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- El artículo impugnado establece que los recursos de revisión presentados por correo electrónico o Plataforma Nacional después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles, se tendrán por presentados el día hábil siguiente. Dicha formalidad violenta la eficacia, legalidad y certeza que rigen el funcionamiento de los organismos garantes, así como de los principios de procedimientos de revisión expeditos.

- Dicho artículo establece una carga innecesaria respecto de la presentación del recurso de revisión, situación que no se prevé en la ley general de la materia. La ley general prevé que el solicitante podrá interponer, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la unidad de transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación. Sin embargo, no señala un horario específico para la presentación del mismo tratándose de medios electrónicos.

- Por ello, se advierte que el legislador careció de razonabilidad para establecer una carga mayor para la presentación del recurso de revisión ante el organismo garante local.

II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción 93/2016).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero

- El artículo 140, fracción III, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario al artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El artículo 140 de dicha ley regula los requisitos que deben satisfacer una solicitud de información; la fracción III de dicho artículo prevé que debe

proporcionarse "la descripción de los documentos o registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada", es decir, es necesario proporcionar la descripción de localización de la información solicitada.

- Argumenta que el segundo requisito es inconstitucional por ir en contra del derecho de acceso a la información, y en perjuicio de la persona que solicita información; toda vez que, si bien es cierto que, una persona puede pedir determinada información, ello sólo da cuenta de que el peticionario, advierte su existencia pero ello no implica que se conozca con exactitud dónde puede localizarse la información, que en todo caso es parte de la obligación de la autoridad localizar dicha información.

- Precisa que una obligación negativa de las autoridades es no restringir o limitar la recepción de cualquier información; sin embargo, esta obligación se ve trasgredida por ese requisito adicional, ya que si el peticionario desconoce donde localizar la información solicitada, la fracción combatida se convierte en un pretexto para negar la información relativa. De ahí que tal requisito se traduce en una limitante del ejercicio del derecho de acceso a la información.

- Considera que también se trasgrede el principio constitucional de máxima publicidad de información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público. De acuerdo con este principio, sólo de manera excepcional podrá restringirse el ejercicio de este derecho.

- Por otra parte, establece que el artículo 6o., apartado A, fracción IV, prevé que para el ejercicio de este derecho se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, presupuesto que se transgrede al imponer una carga descriptiva adicional a la prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Segundo

- El artículo 195 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario al derecho de acceso a la información pública y al derecho de acceso a la justicia, consagrados respectivamente en los artículos 6o. y 17 de la Constitución Federal.

- Precisa que dicho artículo señala que los recursos de revisión presentados después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles, vía correo

electrónico o mediante la plataforma nacional se tendrán por presentados el día hábil siguiente.

- Argumenta que lo anterior genera una denegación de justicia al disponer que la fecha de presentación del recurso de revisión no será aquella en que efectivamente se hizo valer por la parte recurrente, sino la del día siguiente, cuando la presentación se haga después de las dieciocho horas del día del término. Lo cual implica una violación al derecho humano de acceso a la justicia y de acceso a la información pública, pues limita a las partes el plazo real para interponer un recurso ya que los días deben computarse de veinticuatro horas naturales.

- Por otra parte, considera que al ser solo aplicable para las presentaciones que se efectúan vía correo electrónico o mediante la plataforma nacional, existe una distinción normativa injustificada pues dicha limitación no se presenta cuando se trata de presentaciones efectuadas ante la oficialía de partes del Instituto de Transparencia local o por medio de Correos de México.

III. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (acción 95/2016). El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero

- El artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracción VIII, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limita el derecho de acceso a la información injustificadamente al establecer reservas no previstas en la ley general.

- Considera que establecer que las auditorías tendrán el carácter estrictamente reservado, vulnera el artículo 6o. constitucional, en virtud de que dicho precepto constitucional consagra como uno de los principios que debe regir el derecho fundamental de acceso a la información, el de máxima publicidad. La reserva impuesta a auditorías no cumple con ese principio constitucional, pues se impide tener acceso a ellas sin que exista una motivación razonada del legislador, lo que genera un perjuicio para el ciudadano.

- Argumenta que, en caso de sostenerse que la información referente a las revisiones y auditorías sea considerada como reservada, se suprimiría

una de las finalidades del derecho de acceso a la información, teniendo como consecuencia que la sociedad no se encuentre en aptitud de conocer con certeza la rendición de cuentas a la que todo servidor público debe someterse por el ejercicio de la función pública.

Segundo

- La Legislatura del Estado fue omisa en establecer expresamente la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, violentado con ello los artículos 1o., párrafo tercero, 6o., apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII constitucionales, pues el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano contemplado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Considera que en virtud de lo anterior, el Estado de Veracruz tiene la obligación de instrumentar los mecanismos necesarios para el buen funcionamiento del órgano garante de derecho a la información; sin embargo, fue omisa en establecer que el Instituto Veracruzano recibiera un aumento presupuestal necesario para cumplir con la finalidad de atender con eficacia y en los términos legales con las funciones relativas con todo lo concerniente al derecho de acceso a la información, lo cual resulta inconstitucional.

TERCERO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **91/2016**.

- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, en la que se publicó la norma impugnada.

- Dar vista al procurador general de la República para que formule pedimento.

CUARTO.—**Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** Mediante proveído de tres de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **93/2016**.

- Decretar la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y turnar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al haber sido designado instructor en dicha acción.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Dar vista al procurador general de la República para que formule pedimento.

QUINTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **95/2016**.

- Decretar la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y su acumulada **93/2016**; y turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al haber sido designado instructor en dicha acción.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

- Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Dar vista al procurador general de la República para que formulara pedimento.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo de Veracruz. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de su titular, rindió su respectivo informe dentro del plazo establecido –previo diversos requerimientos formulados– en el que adujo las razones por las que consideró que los artículos impugnados debían considerarse válidos. Razón por la cual, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogados los requerimientos que le fueron formu-

lados en el proveído de veintiocho de octubre y siete de noviembre de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Legislativo de Veracruz. El Poder Legislativo del Estado de Veracruz, a través del presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, rindió sus respectivos informes, por lo que mediante proveído de trece de diciembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor, en relación con la acción de inconstitucionalidad 91/2016, tuvo por presentado el informe y por desahogado el requerimiento formulado en el proveído de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis; de la misma forma, respecto de las acciones de inconstitucionalidad 93/2016 y 95/2016 mediante proveído de tres de enero de dos mil diecisiete.

OCTAVO.—Alegatos. Por escrito presentado el diez de enero de dos mil diecisiete, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través del director general de Asuntos Jurídicos, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de once de enero de ese mismo año.

Por escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del delegado de la comisión, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído del día siguiente a esa fecha.

Por escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, a través del delegado del Congreso, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, mediante proveído del Ministro instructor de ocho de febrero de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El 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, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11 fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 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 el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y sus acumuladas **93/2016** y **95/2016**, se impugnan disposiciones de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **viernes treinta de septiembre de dos mil dieciséis** y concluyó el **domingo treinta de octubre siguiente**.

Consecuentemente, como la acción **91/2016** fue presentada el jueves veintisiete de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

Mientras que la acción **93/2016** fue presentada el lunes treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 citado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, debe estimarse que dicha acción resulta **oportuna**.

Esto se confirma con la tesis 2a. LXXX/99, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

"Novena Época
"Registro: 193831
"Segunda Sala
"Tesis aislada
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo IX, junio de 1999
"Materia constitucional
"Tesis 2a. LXXX/99
"Página 658

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.—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, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.

"Recurso de reclamación 153/98-PL, relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/98. Diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de Yucatán. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz."

Así, la oportunidad de la acción 93/2016, se confirma, tomando en cuenta que el siguiente día hábil a su presentación, correspondió al tres de noviembre de dos mil dieciséis. Ello, en términos de los oficios SGA/MFEN/2206/2016, de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis y SGA/MFEN/2214/2016, de fecha veinte de octubre del mismo año, suscritos por el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales, informó que en las sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno acordó suspender labores los días lunes treinta y uno de octubre, martes uno y miércoles dos de noviembre de ese año, determinando que en los mismos, no correrían términos y se dejarían las guardias respectivas.

En la misma lógica, debe considerarse oportuna la acción **95/2016**, debido a que fue presentada el jueves tres de noviembre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el primer día hábil siguiente al último día del plazo que resultó inhábil.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda en la acción de inconstitucionalidad **91/2016** está suscrita por **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien actúa en suplencia por ausencia de Ximena Puentes de la Mora, comisionada presidente y representante legal del mencionado instituto.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitió un acuerdo ACT-EXT-PUB/26/10/2016.02, correspondiente a la sesión extraordinaria de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, donde, entre otras cosas, instruye al representante legal de dicho instituto para la presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad, relativa a la impugnación de diversas disposiciones de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, ante esta Suprema Corte.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es al Pleno del Instituto Nacional, como máxima autoridad, a quien corresponde decidir sobre la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su especialidad, y de conformidad con los artículos 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 16 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la representación legal se le atribuye al comisionado presidente.

Asimismo, dentro de la estructura interna del instituto, el citado estatuto orgánico, en su artículo 16, último párrafo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se encuentra adscrita a la oficina del comisionado presidente; el artículo 29, fracciones I y II, atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del Instituto en asuntos jurisdiccionales; y,

por último, el propio artículo 29, fracción XVIII, establece que las direcciones generales tienen la función genérica de "suplir por ausencia a su superior jerárquico inmediato".

Así, se estima que **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la demanda en la acción de inconstitucionalidad **93/2016** está suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien ejerce la representación legal de dicha institución y tiene la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.

Así, se considera que **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la demanda en la acción de inconstitucionalidad **95/2016** está suscrita por **Miguel Ángel Díaz Pedroza**, secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en sesión extraordinaria del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, adoptó el acuerdo ODG/SE-127/27/10/2016, por el que se aprobó "la presentación de la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, así como de la omisión legislativa en la que se incurrió al expedir la ley antes citada sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada." Ello se

hizo constar en el acta ACT/ODG/SE-31/27/10/2016, que se acompañó a la demanda en copia certificada.¹

Es pertinente señalar que si bien de conformidad al artículo 80, fracción XV, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Instituto tiene facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y decretos expedidos por el Congreso de ese Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales; y que, a la vez, en términos del artículo 105, fracción XII, de la propia ley, corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos la interposición de toda clase de recursos, acciones e incidentes, no menos cierto es que el artículo 101 de la ley en cuestión, vigente al momento de la interposición de la presente acción, confería al secretario ejecutivo la representación legal del instituto ante toda clase de autoridades, por lo que puede concluirse que el mismo, tenía legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

No pasa desapercibido que dicha legitimación se tiene acreditada en términos de un precepto impugnado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales, también accionante; sin embargo, con la reserva del pronunciamiento que se haga sobre dicha disposición, lo cierto es que en el caso, el secretario ejecutivo actuó previo acuerdo del Pleno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para lo cual, debe tomarse en cuenta que la diversa fracción XXIII del propio artículo 101 referido, confiere al secretario ejecutivo representar al instituto en los asuntos que apruebe el Pleno.

Tampoco pasa desapercibido que el artículo 101, fracción I, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue derogado mediante Decreto 303 publicado en la Gaceta Oficial "Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave", el seis de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, en la fecha de presentación de la acción, el precepto se encontraba vigente.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Resulta innecesario el estudio de los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196;

¹ Dicha copia obra a fojas 310 a 317, del expediente correspondiente a la acción 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016.

246, fracción III; y 249, párrafo segundo, todos de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que procede decretar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y de la acción de inconstitucionalidad 93/2016, por actualizarse la causa de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

De la lectura del artículo 19, fracción V, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos. La causal de improcedencia antes mencionada resulta aplicable al presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19.

Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda —como en la especie acontece, al haber sido derogado y reformados y, por tanto, no estar más en vigor los preceptos impugnados—, pues, además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria, que literalmente establece:

² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

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."

"Artículo 45. ...

"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."

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P/J. 8/2004, publicada en el Tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.—Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título II de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

En el caso, este Tribunal Pleno, de oficio, advierte la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, por lo que hace a los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, todos de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnados respectivamente en la **acción de inconstitucionalidad 91/2016**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información

y Protección de Datos Personales, así como en la **acción de inconstitucionalidad 93/2016**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³

Lo anterior, toda vez que fueron reformados después de la presentación del escrito inicial, mediante Decreto Número 303, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que han cesado los efectos de dichas disposiciones impugnadas.

Los artículos mencionados fueron reformados para quedar redactados de la siguiente manera:

	Decreto Número 875	Decreto Número 303
	Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz	Reforma publicada el 6 de noviembre de 2017, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz
Artículo 15	LIII. La información desclasificada, la cual deberá permanecer dos años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y,	LIII. La información desclasificada, la cual deberá permanecer cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y,
Artículo 68	IX. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y	X . La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y,

³ De manera particular impugnó los artículos 140, fracción III y 195.

Artículo 76	IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o	IV. Por razones de salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o
Artículo 85	II. Las ausencias de los comisionados menores a sesenta días deberán ser suplidas, cuando se tenga conocimiento de ellas, por el secretario de estudio y cuenta, adscrito a su ponencia, que ellos designen, o si lo prefieren por el secretario de Acuerdos. A falta de designación, la misma se hará por el comisionado presidente y recaerá en alguna de las personas antes señaladas; y	II. Se deroga.
Artículo 101	I. Representar legalmente al Instituto ante toda clase de autoridades civiles, administrativas, fiscales, penales, militares o de cualquier otra índole; ante funcionarios o servidores públicos, ya sea federales, estatales o municipales; nacionales y extranjeras; y ante cualquier persona física o moral, nacional o extranjera; y delegar esta función en el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito; XXXII. Realizar y actualizar, en calidad de representante legal del instituto y ejecutor de sus programas	I. Se deroga. XXXII. Realizar y ejecutar , los trámites de renovación, reservas de derechos y licencias de uso de derechos

	<p>administrativos, los trámites de renovación, reservas de derechos y licencias de uso de derechos exclusivos y demás, ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública, respecto de las actividades y bienes del instituto que lo requieran, con el auxilio de cada una de las áreas administrativas responsables de las actividades o bienes;</p>	<p>exclusivos y demás, ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública, respecto de las actividades y bienes del instituto que lo requieran, con el auxilio de cada una de las áreas administrativas responsables de las actividades o bienes;</p>
<p>Artículo 140</p>	<p>III. La descripción de los documentos o registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada;</p> <p>...</p> <p><u>Si los datos contenidos en la solicitud fuesen insuficientes o erróneos, la unidad de transparencia requerirá, por una vez y dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, que se aporten más elementos o se corrijan los datos originalmente proporcionados. En caso de no obtener respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes, se desechará la solicitud. Este requerimiento interrumpirá el término establecido en el artículo 145. Una vez que el particular</u></p>	<p>III. Se deroga.</p> <p><u>La solicitud se tendrá por no presentada cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento.</u></p>

	<u>dé cumplimiento, se iniciará nuevamente el procedimiento en los términos previstos en esta ley.</u>	
Artículo 161	I. El recurrente <u>o su representante legal</u> ; y	I. El recurrente; y
Artículo 192	III. ... a) Requerir al recurrente <u>a su representante legal</u> para que, en un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, subsane la omisión de alguno de los requisitos que refiere el artículo 159. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el instituto para resolver el recurso;	III. ... a) Requerir al recurrente para que, en un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, subsane la omisión de alguno de los requisitos que refiere el artículo 159. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el instituto para resolver el recurso;
Artículo 195	Los recursos de revisión presentados por correo electrónico o plataforma nacional <u>después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles</u> , se tendrán por presentados el día hábil siguiente.	Los recursos de revisión presentados por correo electrónico o plataforma nacional en día inhábil, se tendrán por presentados el día hábil siguiente.
Artículo 196	El recurrente podrá desistirse del recurso en cualquier momento, hasta antes de dictarse resolución. <u>En caso de tratarse del recurrente común, el desistimiento de éste no surte efecto para todos sus representados, a quienes se notificará del desistimiento y contarán con</u>	El recurrente podrá desistirse del recurso en cualquier momento, hasta antes de dictarse resolución.

	<u>un plazo de tres días, a partir del siguiente al de la notificación, para ratificarlo expresamente o continuar con el procedimiento, apercibidos de que, de no dar respuesta, se les tendrá por desistidos.</u>	El recurrente podrá desistirse del recurso en cualquier momento, hasta antes de dictarse resolución.
Artículo 246	III. Por lista de acuerdos, en la que se omitirán los datos personales del recurrente, representante legal o representante común;	III. Por lista de acuerdos, en la que se omitirán los datos personales del recurrente o representante común;
Artículo 249	Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada o con su representante legal; a falta de ambos , el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.	Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada; el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Consecuentemente, como los artículos reclamados han sido reformados, operando en dichos preceptos modificaciones, que permiten considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, procede sobreseer, respecto de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora bien, debe considerarse que también debe sobreseerse respecto del artículo 192, fracción II, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, toda vez que de la lectura del cuarto concepto de invalidez hecho valer en la acción de inconstitucionalidad 91/2016, se desprende que se impugnó la hipótesis normativa relativa a: "reglas de la suplencia" en relación con lo dispuesto en el artículo 85, fracción II, de la citada normatividad.

El vicio que alegaba respecto de la suplencia, se refería a lo dispuesto en dicha fracción II, en cuanto a que le permitía a los secretarios de estudio y cuenta adscritos a la ponencia de los comisionados, realizar funciones que son propias de dichos funcionarios que fueron electos por un ente soberano.

En esas condiciones, si en el caso, el aparente vicio de inconstitucionalidad que reclamaba la accionante dependía de lo previsto en el artículo 85, fracción II, de la citada ley, el cual señalaba:

"Artículo 85. Las ausencias temporales menores a sesenta días naturales de los comisionados y las suplencias en los términos que acuerde el Pleno cuando apruebe la licencia correspondiente, serán cubiertas de la siguiente forma:

"I. Las ausencias del comisionado presidente serán suplidas por el comisionado que él designe, lo que deberá notificar con cuarenta y ocho horas de anticipación. A falta de notificación o en casos urgentes, ante la ausencia del comisionado presidente, los comisionados designarán de entre ellos a quien ejercerá la suplencia;

"II. Las ausencias de los comisionados menores a sesenta días deberán ser suplidas, cuando se tenga conocimiento de ellas, por el secretario de estudio y cuenta, adscrito a su ponencia, que ellos designen, o si lo prefieren por el secretario de Acuerdos. A falta de designación, la misma se hará por el comisionado presidente y recaerá en alguna de las personas antes señaladas; y.

"III. En caso de ausencias mayores a sesenta días, el Congreso del Estado nombrará a quien le sustituya, ya sea en forma interina o en definitiva, según sea el caso. Los suplentes de los comisionados no podrán ser designados comisionado presidente."

Sin embargo, como se desprende del cuadro antes transcrito, dicha fracción fue derogada mediante Decreto Número 303, publicado en la Gaceta

Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, debe considerarse que de igual forma resulta improcedente el estudio del artículo 192, fracción II, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en tanto que ya no subsiste el vicio de inconstitucionalidad que reclamó.

Asimismo, debe considerarse que respecto de la omisión legislativa reclamada, respecto de las consecuencias que se generan frente a la presentación de una solicitud con datos parciales, debe también considerarse que no puede ser objeto de análisis, en tanto que, tal y como se desprende del cuadro antes transcrito, en el artículo 140, fracción III, se añadió un párrafo que plantea una consecuencia para dicho supuesto, por lo que también debe considerarse un nuevo acto legislativo que hace improcedente el estudio de dichos argumentos.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.):

"Décima Época
"Registro: 2012802
"Pleno
"Jurisprudencia
"Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
"Libro 35, Tomo I, octubre de 2016
"Materia común
"Tesis P./J. 25/2016 (10a.)
"Página 65

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este

modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

"Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

"El Tribunal Pleno, el veintidós de septiembre en curso, aprobó, con el número 25/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.

"Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 11/2015.

"Esta tesis se publicó el viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de octubre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

Por otro lado, siguiendo lo dicho en el criterio transcrito, como se desprende del cuadro transcrito el artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se advierte que sólo fue reformado el número que

identifica la fracción, es decir, pasó de ser el número IX al número X, por lo que al no existir un cambio sustancial en dicha hipótesis, no puede considerarse un nuevo acto legislativo y, por tanto, no puede estimarse que cesaron los efectos del acto reclamado.

En esas condiciones, atento a lo dicho en párrafos anteriores, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 91/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como en la acción de inconstitucionalidad 93/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracciones II y III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro orden, es posible advertir de la demanda suscrita por el secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que, como lo acordó el Pleno del propio instituto, se cuestionó:

- La omisión legislativa en la que se incurrió al expedirse la ley impugnada sin otorgar un presupuesto adecuado, suficiente y efectivo al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada, y
- La omisión de que se estableciera expresamente en la ley impugnada la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 40⁴ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esto es, los conceptos de invalidez cuestionan por un lado la ausencia de un acto concreto de aumento o incremento presupuestal al Instituto –asig-

⁴ "**Artículo 40.** Los organismos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones.

"El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente ley, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria."

nación de partida presupuestal suficiente—, dado el impacto en su estructura administrativa del decreto impugnado —crea una dirección de archivos y coordinadores regionales—; y, por otro, la deficiencia de la ley impugnada en cuanto a no haber reproducido en su texto el contenido del artículo 40 de la legislación federal de la materia —Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública—.

Sin embargo, lo cierto es que el reclamo relativo a la omisión de aumento o incremento presupuestal al instituto, no puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

Ello, atendiendo a que, en realidad, lo reclamado, se hace consistir en la violación o incumplimiento a la hipótesis jurídica contenida en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consistente en el mandato a los Congresos de las entidades federativas, para otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de dicha ley, de las leyes federales, y en el caso, de la propia ley impugnada.

Esto es, se cuestiona que el Ejecutivo Local y el Congreso del Estado omitieron otorgar al instituto accionante *"un presupuesto adecuado y suficiente" "para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada."*

Ello, demuestra que, en lo que a dicho cuestionamiento se refiere, lo que se combate no es una norma de carácter general y abstracto, o una verdadera omisión legislativa relativa, sino más bien, un acto omisivo concreto y determinado consistente en la falta de asignación de recursos económicos adicionales al instituto accionante para desempeñar sus funciones, y la transgresión del Congreso y del Ejecutivo Local a una norma ordinaria.

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden tener por objeto analizar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución, de ahí que, si lo planteado, no está referenciado a dicho supuesto, sino más bien al supuesto incumplimiento del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe estimarse improcedente la acción en esa parte, pues actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al párrafo primero de

la fracción II del propio precepto constitucional y con los artículos 1o. y 59 de la referida ley.

Ello no resulta así por cuanto hace al diverso cuestionamiento, formulado en cuanto a que la ley impugnada, contiene una deficiente regulación al no reproducir en sus preceptos –homologar–, la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que se indica, violenta lo señalado en los artículos 1o., párrafo tercero, 6o., apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se cita el derecho humano de acceso a la información pública y la obligación del Estado Mexicano y, en particular, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de instrumentar mecanismos necesarios para el buen funcionamiento del órgano garante del derecho a la información, a fin de que éste se avoque, en los términos y plazos previstos en las leyes a atender, las demandas del derecho de acceso a la información por parte de los gobernados, lo que se indica presupone la periódica y suficiente asignación de recursos económicos para el desarrollo de sus funciones.

Dicho cuestionamiento, independientemente de su calificación, sí está dirigido a plantear, en principio, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la posible omisión parcial,⁵ resultado de una deficiente regulación del decreto impugnado, por lo que su estudio, resulta procedente y será abordado en el considerando siguiente.

Finalmente, al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso

⁵ Novena Época. Registro digital: 166041. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 5/2008, página 701, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS." Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.". Acción de inconstitucionalidad 24/2004.

a la Información y Protección de Datos Personales respecto de la fracción IX del artículo 68 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debido a las razones expuestas en los anteriores considerandos, queda por analizar, en primer lugar, el artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disposición que únicamente sufrió cambio de posición dentro del citado artículo, mediante Decreto 303 de seis de noviembre de dos mil diecisiete, esto es, se recorrió de la anterior fracción IX a la actual fracción X.

El artículo en cuestión tiene el texto siguiente:

"Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta ley se refiere:

"I. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"II. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"III. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"IV. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"V. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"VI. Afecte los derechos del debido proceso;

"VII. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"VIII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante la Fiscalía General del Estado;

"IX. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

"X. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y.

"XI. Las demás contenidas en la ley general.

"No podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relativa a la investigación de violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o se trate de información relacionada con actos de corrupción, de acuerdo con las leyes aplicables. Asimismo, la autoridad deberá preparar versiones públicas de todos los supuestos previstos en el presente artículo."

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes argumentos:

- Considera que el artículo 68, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que establece reservas a la información que limitan y modulan injustificadamente el derecho de acceso a la información.

- Advierte que la disposición en cuestión configura un supuesto adicional a los establecidos por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando las hipótesis de reserva o confidencialidad previstas en las leyes deben ser acordes con las bases, principios, y disposiciones establecidos en dicha ley general y, en ningún caso, pueden contravenirla.

- Además, señala que de un ejercicio comparativo, el contenido de la causal de reserva prevista en la Ley Número 875 no corresponde a ninguno de la ley general, por lo que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz, se está discriminando el acceso a la información pública generada en el Estado de Veracruz respecto de otras entidades federativas.

- Por otro lado, el Instituto Nacional también refiere que el Congreso del Estado incurre en omisión legislativa al regular deficientemente la materia, cuando establece reservas no previstas en la ley general, la cual es su base normativa. Por lo que asevera que el Estado de Veracruz no tiene libertad configurativa para legislar de forma "disímbola" en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a las bases establecidas en el apartado A del artículo 6o. constitucional y la ley general.

- Así, en el presente caso, concluye que el legislador del Estado de Veracruz se arrogó facultades que transgreden las bases constitucionales, lo cual constituye una omisión legislativa relativa, pues el órgano legislativo estatal emitió una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realizó de manera incompleta o deficiente, pues no se apejó a los términos de la ley general.

A su vez, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, expresó, con relación al propio artículo 68, fracción IX, impugnado,⁶ esencialmente, lo siguiente:

- Se reclama la deficiente regulación en que incurrió la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al establecer reservas no previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es su base normativa, por tanto, al no estar prevista como causal en la ley general, no está justificada su inclusión en la ley local, pues contrario a ampliar los alcances del derecho de acceso a la información, los limita.

- Además es violatoria del artículo 6o. constitucional, en tanto que limita injustificadamente el derecho de acceso a la información, al determinar que las auditorías tendrán el carácter estrictamente reservado, ello en virtud de que el texto del artículo 6o. constitucional consagra como uno de los principios que deben regir el derecho fundamental de acceso a la información, el de máxima publicidad según el cual, toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente y por razones de interés público.

- La reserva impuesta a auditorías no cumple con ese principio constitucional, pues se impide tener acceso a ellas sin que exista una motivación

⁶ Correspondiente al artículo 68, fracción X vigente.

razonada del legislador, lo que genera un perjuicio para el ciudadano ya que prevé reservas que no se encuentran contempladas en la Constitución ni en ley general y esto limita el derecho de acceso a la información de manera injustificada.

A juicio de este Tribunal Pleno son **fundados** los argumentos expuestos por los Institutos promoventes, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En primer término, conviene señalar lo que establece la Constitución Federal en sus artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, respecto de los órganos garantes locales y las razones que permiten a las autoridades estatales a reservar información.

El artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, prevé la obligación de las entidades federativas de establecer en sus constituciones organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la propia Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para desarrollar justamente estas bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del referido derecho. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 116.

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos per-

sonales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. Con el siguiente texto:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

Así, el artículo 6o. constitucional, contempla limitadamente las razones para reservar el acceso a la información pública: interés público y seguridad nacional. Con el siguiente texto:

"Artículo 6o.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."

Del propio precepto, destaca el denominado principio de "máxima publicidad", en virtud del cual toda la información en posesión de cualquier auto-

ridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; asimismo, que en la interpretación de dicho derecho debe prevalecer el principio en comento.

En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, especifica en los artículos 113, 114 y 115 los supuestos en los que podrá clasificarse la información como reservada. Con el siguiente texto:

"Capítulo II
"De la información reservada

"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

"Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

"Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; o,

"II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables."

Con lo anterior, puede advertirse comparativamente que el supuesto de reserva en cuestión no encuentra respaldo en las causas que se establecen en la ley general.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:	"Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta ley se refiere.
"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;	
"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;	
"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;	
"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;	

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;	"I. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
VI. <u>Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</u>	"II. <u>Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</u>
"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;	"III. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;	"IV. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;	"V. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
"X. Afecte los derechos del debido proceso;	"VI. Afecte los derechos del debido proceso;
"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,	"VIII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante la Fiscalía General del Estado;
"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."	"IX. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

	<p>"X. La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes; y,</p>
	<p>"XI. Las demás contenidas en la ley general.</p>
	<p>"No podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relativa a la investigación de violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o se trate de información relacionada con actos de corrupción, de acuerdo con las leyes aplicables. Asimismo, la autoridad deberá preparar versiones públicas de todos los supuestos previstos en el presente artículo."</p>

Así, de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, resulta claro que los conceptos de invalidez hechos valer por los institutos accionantes, en contra del supuesto establecido en la fracción X del artículo 68, resulta fundado; pues si bien, en términos de los artículos 124, 116, fracción VIII y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, en materia de acceso a la información y de protección de datos personales, existe concurrencia de competencias entre la Federación y los Estados, así como en concreto, potestad de las Legislaturas Locales para legislar al respecto, ello sólo puede llevarse a cabo con respeto a los "principios" y "bases" establecidos en el artículo 6o. constitucional y en la ley general emitida al efecto por el Congreso de la Unión. De ahí que la legislación local correspondiente, no puede disminuir los elementos mínimos previstos en la Constitución Federal y en la ley general, dispuestos para proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, en el caso concreto, el Congreso Local, al haber incorporado como supuesto de información reservada el contenido en la fracción IX –ahora fracción X– del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente a la información *"mantenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes"*, impone un criterio de excepción al principio de máxima publicidad no contemplado en la ley general, y que afecta el mínimo de protección al derecho de acceso a la información pública, toda vez que ello se contrapone con la fracción II del propio artículo 68 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave —que retoma la excepción prevista en la fracción VI del artículo 113 de la ley general—, en cuanto a que la información que podría en el caso ser reservada, lo es únicamente aquella que pudiere obstruir las referidas actividades de auditoría, inspección y verificación, pero no la totalidad de la información afín, por lo que ampliar la excepción en cuestión de manera absoluta a la contenida en dichas revisiones y auditorías hasta en tanto no se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes, reduce injustificadamente el espectro de protección del derecho de acceso a la información que nos ocupa.

Lo anterior, máxime que con ello, no se está reglamentando o desarrollando la noción de aquella información que puede obstruir dichos procedimientos, sino que de manera absoluta y previa, se establece en la norma impugnada una excepción adicional al principio de máxima publicidad, respecto a la totalidad de la información contenida en las respectivas revisiones y auditorías, hasta en tanto las mismas no estén concluidas, lo que sin duda, contradice y afecta las bases y principios mínimos que en ese rubro específico se plasmaron en la ley general emitida por el Congreso de la Unión, en acatamiento a los dispositivos constitucionales que han sido referidos.

Así, lo que al tópico arriba analizado corresponde, este tribunal considera **fundados** los conceptos de invalidez planteados, tanto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y lo procedente es declarar la invalidez total de la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz por ir en contra de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Por otro lado, se procede ahora a analizar el concepto de invalidez planteado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de

Datos Personales, en el sentido de que el legislador local, omitió homologar la ley estatal impugnada, con lo establecido en el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Pues bien, dicho concepto de invalidez, en cuanto a los argumentos que contiene, se estima **infundado**.

En primer lugar, debe precisarse que los artículos 1o., 6o., apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establecen mandato que obligue a los Congresos de los Estados a legislar exactamente en el sentido que pretende el instituto accionante.

Si bien es cierto que los artículos 6o., apartado "A" y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, establecen "principios" y "bases", que, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben observar la Federación y las entidades federativas, para garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, previéndose incluso, la emisión al respecto de una ley general emitida por el Congreso de la Unión, misma que acorde a las finalidades de la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, está dirigida a desarrollar las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el texto constitucional, ello no puede llevarse al extremo de pretender que en todos los casos, lo previsto en dicha ley general, deba replicarse exactamente en las leyes correlativas de las entidades federativas.

Esto es, la armonización de legislación en la materia en los ámbitos federal y estatal, implica que las Legislaturas de los Estados, emitan leyes o adecuen las existentes, en correspondencia con los referidos "principios" y "bases", de tal forma que, sin que se infrinja el sistema federal adoptado en nuestro país, existan condiciones mínimas que permitan a las personas acceder en todo el país a una protección homogénea a los derechos en cuestión, sin que ello impida a los Estados construir sus propios sistemas que, incluso, puedan ampliar, perfeccionar o maximizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales.

A partir de la identificación de dichos mínimos, es posible definir "principios" y "bases" que, por su naturaleza y diseño, se construyen desde el ámbito competencial federal, sin posibilidad de que los mismos puedan variarse o restringirse en las leyes estatales, así como reglas que, incluso, necesariamente deban replicarse en el ámbito local para garantizar una mejor protección de los derechos en cuestión; no obstante, lo relevante es que la legislación local no contravenga los citados parámetros generales.

Así, debe reconocerse un ámbito competencial local que permite a las Legislaturas de las entidades federativas ejercer su potestad para legislar con libertad en la materia, dentro de los límites que la Constitución y la ley general señalada establecen.

Ahora bien, la definición de qué normas deben o pueden replicarse, de aquellas que es suficiente o conveniente se contengan en la legislación emitida en el orden federal y de las que pueden libremente desarrollar las Legislaturas de los Estados, debe realizarse caso por caso, atendiendo al "principio", "base" o "procedimiento" involucrado.

En el presente asunto, el instituto accionante identifica la hipótesis normativa contenida en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como una regla que tendría que ser replicada necesariamente en la legislación impugnada, lo que se indica, no ocurre.

De una lectura del dispositivo legal en cuestión, es posible derivar un principio de financiación adecuada y suficiente a los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, el que una legislación local, deje de replicar en su articulado el contenido del artículo 40 de la ley general, no implica que por ello el decreto impugnado sea contrario a la Constitución y deba estimarse inválido, ya que lo que sí podría actualizar dicho supuesto, es que la ley impugnada, incluyera alguna disposición que atentare contra dicho principio, lo que en el caso, no ocurre, pues si bien la legislación que se cuestiona, define una estructura administrativa específica del Instituto que se aduce, podría implicar la necesidad de un incremento o aumento presupuestal, lo cierto es que tal cuestión, en sí misma, no afecta el principio debatido, pues su vulneración estaría sujeta a que, de aprobarse por el Pleno del instituto accionante, un presupuesto para su envío al Ejecutivo Estatal, a fin de que en términos del artículo 90, fracción XVIII,⁷ de la propia ley impugnada, el mismo se integrare al presupuesto de egresos del Estado, y ello no ocurriera o no fuese aceptado sin justificación razonable, lo que en su caso, podría dar lugar a un conflicto distinto no sujeto de resolución, a partir de una vía como la aquí elegida –acción de inconstitucionalidad–, acotada al conocimiento de casos que impliquen necesariamente la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

⁷ **Artículo 90.** El Pleno tendrá las siguientes atribuciones:

"... XVIII. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del instituto, que será enviado al Ejecutivo Estatal para su integración al presupuesto de egresos del Estado."

Ahora bien, el que la ley impugnada, establezca que el instituto se conducirá bajo los principios de austeridad presupuestal y disciplina (artículos 97, 104, fracción I y 115, fracción VI), tampoco implica que como consecuencia, el instituto no contará con un presupuesto adecuado y suficiente para el cumplimiento de sus funciones, máxime que lo austero, si bien implica evitar el gasto excesivo, no conlleva la eliminación de los recursos indispensable para la supervivencia y operación de una organización.

De hecho, la propia Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios que indica el Instituto debió tomarse en cuenta en la homologación de la ley estatal con lo establecido en la ley general, contempla en su artículo 1o. el principio de austeridad en comento. Por tanto, si bien no se demandó de forma específica la invalidez de los preceptos que en la ley impugnada, disponen reglas específicas de austeridad presupuestal, lo cierto es que ni dichas disposiciones ni otras contenidas en la ley, permiten identificar oficiosamente hipótesis normativa que en realidad afecte el principio de financiación adecuada y suficiente contenido en el artículo 40 de la ley impugnada.

Ahora bien, si con la cita de lo dispuesto en los artículos 166 Bis y 166 ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como 16, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, lo que pretende el Instituto accionante es denunciar un vicio en el proceso legislativo de la ley impugnada, en cuanto a que no se acompañó al respectivo anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso Local, la evaluación de impacto presupuestal que a la vez, debe remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, lo cierto es que, si bien de autos no se advierte constancia que confirme el cumplimiento de dichas disposiciones, lo cierto es que en los propios ordenamientos que invoca el Instituto accionante, no se contiene disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito, mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, pero no la afectación del proceso legislativo, máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes.

En todo caso, el Instituto accionante no cuestiona la estructura administrativa prevista en la ley impugnada, que indica, prevé además de la organización existente antes de la emisión del ordenamiento, una dirección de archivos y coordinaciones regionales), sino que ante la creación de dichas

instancias, no se replicó en la ley impugnada el contenido del artículo 40 de la ley general, ni se dotó de mayor presupuesto al instituto, lo que como ya se mencionó, por un lado, no contradice lo dispuesto en la Constitución Federal ni el propio principio de financiación suficiente y adecuada a los organismos garantes que puede derivarse del citado artículo 40, ni por otro lado, como fue mencionado en el apartado de improcedencia, puede a partir de una acción de inconstitucionalidad combatirse cuestión distinta a la de una norma general que pueda ser contradictoria con la Constitución Federal. De ahí que si lo reclamado es el acto negativo de no previsión o asignación presupuestal específica o concreta, bajo un supuesto de incumplimiento a una obligación prevista en una ley ordinaria, ello es ajeno a la materia de la presente acción.

Por lo señalado, es infundado que la ley impugnada, presente contradicción con los artículos 6o., apartado "A", fracción VIII y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, pues ni las "bases", "principios" y "procedimientos" establecidos en dichos preceptos, ni aquéllos desarrollados en la ley general de la materia, conllevan la obligación de que las leyes locales correlativas, deban contener una hipótesis normativa que replique el principio de financiación adecuada y suficiente a los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, previsto en el artículo 40 de la ley general, mismo que, en todo caso, no deben dichas leyes contravenir, sin que para ello sea necesaria la inclusión de una norma idéntica en el ámbito local.

En conclusión, si bien procede declarar la invalidez de la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, no es conducente declarar la invalidez del propio ordenamiento por no contener norma similar a la prevista en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni menos ordenar a las autoridades demandadas que se legisle en ese sentido.

SEXO.—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 Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 91/2016.

SEGUNDO.—Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 91/2016, 93/2016 y 95/2016, respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete; tomándose en consideración que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron

en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en declarar improcedente la omisión legislativa alusiva al mandato a los Congresos de las entidades federativas para otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley respectiva. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Piña Hernández en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como determinar la improcedencia de la omisión legislativa alusiva a las consecuencias que se generan frente a la presentación de una solicitud con datos parciales. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la

invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea tomando en cuenta la votación mayoritaria por la invalidez respectiva, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso Local.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutive:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar infundada la omisión legislativa de homologar la ley estatal impugnada con lo establecido en el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, alusiva a la financiación adecuada y suficiente a los organismos locales garantes del derecho de acceso a la información pública. Los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintidós de abril de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 22 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideraran de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, determinó sobreseer respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a); 195, 196, 246, fracción III y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior, porque fueron reformados después de la presentación de la demanda, mediante Decreto Número 303, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, operando en dichos preceptos modificaciones que permitieron considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, por lo que cesaron en sus efectos.

Sin embargo, en relación con el artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, derivado de que sólo fue reformado el número que identifica la fracción, es decir, pasó de ser la IX a la número X, se consideró que no hubo un cambio sustancial en dicha hipótesis, por lo que no se trató de un nuevo acto legislativo y, en ese sentido, no podía estimarse que cesaron los efectos del acto reclamado.

Si bien comparto esa conclusión, porque la sola variación en la fracción del precepto no puede considerarse como un nuevo acto legislativo, en términos de la jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.¹, me parece importante precisar mi posición en el asunto en concreto.

Conforme a la jurisprudencia señalada en el párrafo que antecede, no puede considerarse como un nuevo acto legislativo, la modificación que solamente varíe las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse.

Sin embargo, en mi opinión, este supuesto debe analizarse caso por caso, a efecto de verificar que, aun cuando se trate únicamente del cambio de fracción, a raíz de la reforma al sistema legal, la porción normativa no se vea afectada en su alcance y sentido, pues de suceder así, se actualizaría el supuesto de nuevo acto legislativo y, en ese sentido, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el asunto de que se trata, me sumé a la propuesta presentada, porque de la revisión a la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que el alcance o sentido del artículo 68, fracción IX, de la ley impugnada, no fue modificado con motivo de la reforma, pues sólo se recorrió para pasar a ser fracción X con el mismo texto, sin que tampoco el resto de las normas del sistema normativo al que pertenece la fracción aludida hubiere modificado su sentido o alcance, de tal manera que comparto la decisión sostenida por la mayoría, porque en estas condiciones no se está frente a un nuevo acto legislativo.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia

¹ El texto de la jurisprudencia dice: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro digital: 2012802 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016.

Desde mi punto de vista, la omisión aducida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es infundada, sobre la base de que el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga directamente al Congreso del Estado a otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y el cumplimiento de las leyes en la materia, conforme a la legislación presupuestaria y de responsabilidad hacendaria; siendo innecesario, por tanto, que la ley estatal reproduzca esta disposición, contenida, por lo demás, en un ordenamiento de observancia general en toda la República. En este sentido, el mandato impuesto al Congreso Local no es de carácter legislativo, sino materialmente ejecutivo, para asignar al instituto una partida presupuestal acorde con los requerimientos legales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesiones públicas celebradas los días 11 y 22 de abril de 2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas, en las que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 29 de septiembre de 2016.

Formulo este voto, pues respetuosamente difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros en torno a declarar la invalidez del artículo 68, fracción X, de la referida Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Adicionalmente, si bien concuerdo con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno en relación con declarar infundado el concepto de invalidez planteado por el Instituto Veracruzano de Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales, respecto a la homologación de la ley estatal impugnada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estimo necesario realizar ciertas precisiones.

I. Voto particular respecto de la validez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Al analizar y discutir los conceptos de invalidez planteados por las accionantes, este Tribunal Pleno resolvió por mayoría de votos declarar la **invalidez** del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.¹ Lo anterior, bajo el argumento de que dicha fracción adiciona un supuesto de información reservada que no encuentra respaldo en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que además tiene el carácter absoluto.

Me aparto de la decisión mayoritaria, en tanto estimo que debió reconocerse la **validez** del precepto impugnado. Lo anterior, pues considero que: **(i)** dentro de la Constitución y la ley general de la materia se previó un ámbito de libertad configurativa para que las entidades federativas puedan establecer supuestos adicionales de clasificación de información, siempre que éstos sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la ley general; y, **(ii)** no comparto el argumento de que una norma es inconstitucional por el solo hecho de contemplar una reserva absoluta, pues ésta debe analizarse a partir de la aplicación de una *test de proporcionalidad*.

Como ya lo ha determinado el Tribunal Pleno, en materia de transparencia y acceso a la información, la Constitución establece un régimen de concurrencia, en el marco del cual las entidades federativas tienen facultad para legislar, siempre y cuando lo hagan de conformidad con los principios y bases establecidos en el artículo 6o. constitucional, y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual tiene carácter de ley marco.²

Ahora bien, por cuanto hace a los supuestos de reserva, el artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución General contempla limitadamente *las razones* para reservar el acceso a la información pública: interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes; aunque privilegiando en su interpretación el principio de máxima publicidad.³ A su vez, el artículo 113 de la ley general realiza un listado de su-

¹ "**Artículo 68.** La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta ley se refiere:

"...

"**X.** La contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes."

² Véanse las acciones de inconstitucionalidad 5/2017 y 108/2016; falladas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, en sesiones de 28 de noviembre de 2017 y de 11 de abril de 2019, ambas por unanimidad de votos.

³ "**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terce-

puestos en los que podrá clasificarse la información como reservada;⁴ el cual se ve complementado por lo dispuesto en los artículos 114⁵ y 115⁶ del mismo ordenamien-

ros, 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.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información..." (énfasis añadido)

⁴ "Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

⁵ "Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente título."

⁶ "Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

to, que disponen –respectivamente– que las causales de reserva se deberán fundar y motivar a través de la aplicación de una "prueba de daño" y en qué supuestos no podrá invocarse el carácter de reservado.

Con todo, como adelanté, estimo que los respectivos preceptos de la ley general que establecen los supuestos para reservar información no son los únicos posibles. En primer lugar, porque del artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución no se desprende una reserva de fuente que proscriba a los Estados la adición de supuestos para la reserva de información; por el contrario, claramente se establece que la información "es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, **en los términos que fijen *las leyes***".⁷

Pero además, la propia ley general de la materia establece en su artículo 100, segundo párrafo, lo siguiente:

"Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en *las leyes* deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, la ley federal y de las entidades federativas." (énfasis añadido)

"II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables."

⁷ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas,

"en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. ...2 (énfasis añadido)

De igual manera, la fracción XIII del artículo 113 de la referida ley general contiene una *cláusula abierta* en relación con los supuestos de reserva, en los siguientes términos:

"**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya publicación:

"...

"XIII. Las que **por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan**; así como las previstas en tratados internacionales." (énfasis añadido)

En este sentido, si bien el referido artículo 113 contiene un listado de supuestos en los cuales podrá clasificarse la información como reservada, lo cierto es que dentro de la Constitución y la ley general de la materia se previó un ámbito de libertad configurativa para que las entidades federativas puedan establecer supuestos adicionales, **siempre que éstos sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la ley general.**

En efecto, debe tenerse en cuenta que los supuestos para la reserva de información se imponen como limitaciones al derecho fundamental de acceso a la información pública y existe un principio de rango constitucional que manda hacer prevalecer la máxima publicidad de la información, por lo que es evidente que esta facultad para legislar de los Estados no es irrestricta. Como se señaló, la legislación local no puede trastocar las bases y los principios –el llamado "piso mínimo"– desarrollados por el Constituyente y el Legislativo Federal en ejercicio de sus facultades; por lo que será procedente declarar la invalidez de una norma que prevea un supuesto adicional para la reserva de información únicamente si:

- a) Dicha reserva no se funda en razones de interés público y seguridad nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional;
- b) Se refiere a información relativa a violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción, conforme a los artículos 5o. y 115 de la ley general; o
- c) Trastoca injustificadamente el derecho a la información y el principio de máxima publicidad, a la luz de un *test de proporcionalidad*.

Conforme a lo anterior, es claro que no puedo compartir la decisión mayoritaria de que la invalidez de la norma impugnada deriva principalmente de que imponga "un criterio de excepción al principio de máxima publicidad no contemplado en la ley general";⁸ pues, como he señalado, las Legislaturas Locales cuentan con una facultad para ampliar los supuestos de reserva de información contenidos en dicha ley general, siempre que se ajusten a las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la ley general. Así, lo correspondiente en el caso concreto era analizar si el supuesto de reserva incorporado por el Congreso

⁸ Página 54 de la sentencia.

de Veracruz en el artículo 68, fracción X, efectivamente se ajustaba o no a esas bases y principios.

Sobre este punto, advierto que en la sentencia se esgrimió un segundo argumento para sostener la invalidez de la disposición impugnada, consistente en que a través de ella se impone una excepción al principio de máxima publicidad "de manera absoluta y previa"; lo que, de acuerdo con la sentencia, "sin duda, contradice y afecta las bases y principios mínimos que en ese rubro específico se plasmaron en la ley general emitida por el Congreso de la Unión, en acatamiento a los dispositivos constitucionales que han sido referidos".⁹

Al respecto, como señalé al inicio, no comparto la afirmación de que una norma combatida es inconstitucional y contraria al principio de máxima publicidad por el solo hecho de contemplar una reserva absoluta. A mi juicio, la simple apelación a dicho principio no puede llevar a declarar la invalidez de una norma, pues el carácter absoluto de una reserva no la hace por sí misma inconstitucional. Por el contrario, al tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información, ésta debe analizarse a partir de la aplicación de un test de proporcionalidad, conforme a la práctica y criterios establecidos por este Alto Tribunal para este tipo de casos.¹⁰

⁹ Página 55 de la sentencia.

¹⁰ La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que el test de proporcionalidad se compone de cuatro elementos que debe satisfacer la medida restrictiva: finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de título, subtítulo y texto: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."

En este sentido, **estimo que el precepto normativo bajo análisis supera satisfactoriamente todas las gradas de dicho test.**

En mi opinión, la reserva de información contenida en la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública para el Estado de Veracruz persigue una **finalidad legítima**, consistente en proteger el interés público que existe en torno a las actividades de revisión y auditoría llevadas a cabo por órganos de control o de fiscalización estatales; es **idónea** para lograr dicha finalidad, en tanto clasifica la información relacionada con dichas actividades hasta en tanto adquieran definitividad los procedimientos consecuentes; y es **necesaria**, tomando en consideración que lo dispuesto en la fracción impugnada se complementa con el artículo 70 de la misma ley, que establece claramente que la determinación de cualquier autoridad de clasificar información como reservada requiere de fundamentación y motivación, conforme a ciertos requisitos.

Efectivamente, el referido artículo 70 dispone que para clasificar una determinada información como reservada, la autoridad deberá cumplir con las siguientes exigencias: **a)** que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; **b)** que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación, supere el interés público general de que se difunda; y, **c)** que la limitación se adecue al principio de proporcionalidad y represente el medio menos restrictivo posible para evitar el perjuicio. Adicionalmente, se establece que la autoridad deberá indicar expresamente la fuente de información y las razones en que se apoye la justificación de la clasificación formulada, si el acuerdo abarca la totalidad o sólo parte de la información, así como el plazo de reserva, que podrá ser de hasta cinco años, entre otras cuestiones.

Así las cosas, la lectura conjunta de la fracción X del artículo 68 con el artículo 70, ambos de la Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública para el Estado de Veracruz, exigen al operador jurídico evaluar caso por caso si se encuentra justificada la reserva de información contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, en atención a la afectación del interés público que pueda derivar de la publicación de la información. Así, esta circunstancia convierte el supuesto analizado en la medida *menos lesiva* del derecho fundamental de acceso a la información pública.

Finalmente, estimo que la reserva es **proporcional en sentido estricto**, pues la afectación que se puede generar al divulgar información que ponga en riesgo las actividades de revisión y auditoría llevadas a cabo por órganos de control o de fiscalización estatales es superior a la afectación que se genera en el derecho de acceso a la información pública. Ello es así, pues el correcto ejercicio de las funciones de revisión y auditoría es vital para garantizar el correcto cumplimiento de las leyes y, en particular, el adecuado manejo de los recursos públicos y el combate a la corrupción. Además, como se ha explicado, la medida está sujeta a una revisión del operador jurídico respecto a si se actualiza o potencia una amenaza a los fines protegidos.

II. Voto concurrente relativo al planteamiento del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Por otra parte, en lo relativo al concepto de invalidez del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sobre la omisión de homologar la

ley impugnada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, coincido fundamentalmente con la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a declararlo infundado, ya que si bien los Estados deben ajustar su legislación a las directrices y aspectos mínimos contenidos en la Constitución y en la ley general, ello no conlleva una obligación de replicar exactamente lo previsto en esta última dentro de las leyes correlativas de las entidades federativas.

No obstante, estimo que resultaba innecesario que en la sentencia se abordaran las cuestiones relativas a la existencia de un vicio legislativo conforme a lo que disponen los artículos 166 Bis¹¹ y 166 Ter¹² del Código Financiero para el Estado de Veracruz, en relación con el artículo 16, párrafo segundo,¹³ de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Lo anterior, pues estimo que de la lectura de la demanda claramente se desprende que en realidad la accionante citó dichas disposiciones para justificar que se debió haber replicado el contenido del artículo 40 de la ley general en el decreto impugnado, tal como puede observarse de la siguiente transcripción:

"... la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al aprobar la ley antes mencionada estaba obligada a homologar la ley estatal con lo establecido en el artículo 40 párrafo segundo de la Ley General de Transparencia, **de conformidad con los artículos 166 Bis y 166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el artículo 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios ...**"¹⁴ (énfasis añadido)

Por tanto, desde mi óptica particular, bastaba la respuesta que se le dio al instituto en el sentido de que –contrario a lo que alegó– de las disposiciones citadas no se desprende una obligación a cargo del legislador local de reiterar literalmente los principios y bases de la ley general en la legislación secundaria que emita en la materia, o de

¹¹ "**Artículo 166 Bis.** Las dependencias y entidades que elabore anteproyectos de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programando presentar al Congreso, así como reglamentos, decretos, convenios acuerdos y demás documentos análogos que impliquen repercusiones financieras, realizarán una evaluación sobre su impacto presupuestal, el cual deberá adjuntarse al anteproyecto y remitirse a la Secretaría previo a su trámite ante las instancias que procedan. ..."

¹² "**Artículo 166 Ter.** Las dependencias y entidades presentarán a la secretaría para su autorización, la solicitud de suficiencia presupuestaria acompañada de la evaluación del impacto presupuestal de los anteproyectos referidos en el artículo anterior, de conformidad con las prioridades de desarrollo del Estado y de la capacidad financiera de la hacienda pública estatal. La secretaría podrá solicitar a la dependencia o entidad, la información complementaria que considere pertinente para dar el trámite respectivo.

"La secretaría podrá emitir, cuando así lo considere, recomendaciones que incidan en el ámbito presupuestal respecto del anteproyecto, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes. A la autorización que emita la secretaría, se anexarán los anteproyectos referidos en este artículo y el anterior, para presentarlos a la consideración del gobernador del Estado."

¹³ "**Artículo 16.** ...

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto."

¹⁴ Página 12, último párrafo, de la demanda de acción de inconstitucionalidad 95/2016.

establecer expresamente que el instituto deberá contar con un presupuesto adecuado y suficiente para el ejercicio de sus funciones.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016.

En sesión de veintidós de abril del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete y desestimó el diverso argumento del promoviente en el sentido de que el legislador local omitió homologar lo previsto en el diverso artículo 40 de la ley general aplicable, en materia de presupuesto.

Aun cuando comparto el sentido de la decisión y la mayoría de las consideraciones que la sustentan, me parece importante fijar y reiterar mi criterio en el sentido de que en materia de transparencia y acceso a la información pública existe concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, pues así se desprende de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce que originó las leyes generales de transparencia y acceso a la información pública y de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Ese aspecto cobra importancia y se corrobora al analizar el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya última fracción dispone que podrá clasificarse como información reservada la que por disposición expresa de una ley tenga tal carácter, siempre que sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución Federal y en la propia ley general y no las contravengan, así como la información reservada prevista en los tratados internacionales.

Lo anterior, implica que, en caso de que un supuesto de información reservada regulado en cierto ordenamiento, no corresponda o guarde relación con alguna de las doce fracciones del mencionado artículo 113, se deberá analizar si esa hipótesis está prevista expresamente en una ley o en un tratado internacional y si es acorde a las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en el texto constitucional como en la ley general.

De esa manera, considero que el hecho de que el legislador local introduzca una hipótesis de información reservada no origina que, por esa sola circunstancia, sea inconstitucional el precepto que la contenga, sino que para ello debe analizarse si ese nuevo supuesto contraviene o no las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en la Constitución Federal como en la ley marco aplicable.

De ese análisis concreto advierto, como hace la ejecutoria, que es inconstitucional la fracción X del artículo 68 impugnado, porque pormenoriza un supuesto que es reproducido de la ley general.

En efecto, mientras el artículo 113, fracción VI, de la ley marco, reproducido por la diversa fracción II del artículo 68 analizado, consideran información reservada aquella que obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones, la fracción X controvertida indebidamente pormenoriza ese supuesto al establecer que es información reservada la contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, hasta en tanto se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes.

Además, dicha fracción es inconstitucional porque transgrede el principio de máxima publicidad que debe imperar en las revisiones y auditorías realizadas por los órganos de control o de fiscalización, aunado a que es preocupante que dicha disposición condicione la publicidad a dos aspectos, el primero, que esa información se haya presentado ante la autoridad competente y, el segundo, que exista definitividad en los procedimientos consecuentes, siendo que la ley general no prevé tales condicionantes para hacer pública ese tipo de información.

De ahí que mi voto es en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 68, fracción X, de la ley local controvertida, por las razones antes comentadas. Igualmente, aun cuando comparto lo resuelto respecto a desestimar la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estimo que la solución estriba en analizar la leyes general y local como un sistema.

El artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de dicha ley, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

En términos del artículo 1o. la ley general analizada, dicho instrumento es de orden público y de observancia general en toda la República, de modo que al obligar a todos los sujetos a los que está destinada, incluso, atendiendo a la literalidad del mencionado párrafo segundo del artículo 40, es evidente que todas las Legislaturas deben acatar el principio de financiación adecuada y suficiente de los organismos garantes en la materia.

De ahí que estimo que como la ley general prevé un mandato para todos, el hecho de que sea o no replicado por las leyes locales no implica que el legislador estatal haya incurrido en la omisión reprochada, precisamente porque la ley marco vincula a todos y, en este caso específico, el artículo 40 es claro al obligar a los Congresos Locales a otorgar presupuesto suficiente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA NO CONSTITUYE LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA DEBEN EXTENDERSE A TODAS AQUELLAS QUE CONTENGAN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD, AUN CUANDO SE ENCUENTREN EN CUERPOS

NORMATIVOS DISTINTOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9 BIS, 13 –PUBLICADO MEDIANTE DECRETO 990 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA– Y 13, APARTADO A, FRACCIÓN I –PUBLICADO MEDIANTE DECRETO 242 EN EL MISMO PERIÓDICO OFICIAL–, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9 BIS, 13 –PUBLICADO MEDIANTE DECRETO 990 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA– Y 13, APARTADO A, FRACCIÓN I –PUBLICADO MEDIANTE DECRETO 242 EN EL MISMO PERIÓDICO OFICIAL–, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA)."

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 143/2017. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 9 DE JULIO DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **nueve de julio de dos mil diecinueve**, por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República, en contra del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

I. Trámite

1. Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada. El veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Procuraduría General de la República, por conducto de Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales

de esta procuraduría, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

2. **Norma general impugnada.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna el artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

3. **Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos constitucionales que se consideran como violados son el 1o., 6o., párrafo primero; 19, párrafo segundo y 73, fracción XI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. **Primer concepto de invalidez. El artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza que establece un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa viola los artículos 1o. y 19 de la Constitución Federal, porque se regula una restricción a la libertad personal que solamente puede ser establecida constitucionalmente.**

5. El artículo 19 de la Constitución Federal determina los supuestos en que procederá la prisión preventiva oficiosa y, por tanto, no puede ser ampliado, precisado, profundizado ni variado por la legislación ordinaria, debido a que su aplicación corresponde al Juez directamente desde la Constitución, por tanto, el legislador ordinario no puede regular los supuestos por los que debe proceder la prisión preventiva oficiosa.

6. El catálogo que establece el artículo 9 impugnado agrega un delito de los que no se encuentran en los supuestos previstos en el artículo 19 de la Constitución Federal como es el delito de desaparición forzada de personas, lo que genera que el legislador local amplíe los supuestos de restricción específica al derecho fundamental a la libertad, conculcándose así, una violación al Texto Constitucional.

7. **Segundo concepto de invalidez. El legislador local invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, al regular en el artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza la materia procedimental penal.**

¹ Página 29 vuelta del expediente principal.

8. El artículo 9 impugnado contraviene el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, pues invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular lo relativo a la materia procedimental penal como lo es la prisión preventiva. Es facultad del Congreso de la Unión expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal, a partir de la entrada en vigor de la reforma al citado artículo constitucional, esto es del nueve de octubre de dos mil trece, por lo que los Congresos Locales ya no pueden normar en materia procedimental penal como lo es la prisión preventiva, por tanto, la modificación que hizo el legislador local en el artículo impugnado, y establecer delitos que ameritan su procedencia vulnera el principio de división de poderes, ya que los temas adjetivos penales son de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

9. Tercer concepto de invalidez. Se aduce violación al artículo 16 de la Constitución Federal. El artículo 9 del Código Penal de la entidad viola el principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 16, párrafo primero, constitucional, porque establece supuestos de procedencia para la prisión preventiva oficiosa distintos a los previstos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. El artículo impugnado no establece la pederastia y el turismo sexual, mientras que el Código Nacional sí los establece. El artículo impugnado prevé el delito de desaparición de personas mientras que el Código Nacional no lo previó. Por tanto, se genera incertidumbre jurídica para el operador al momento de dictar la prisión preventiva oficiosa, pues vuelve indeterminada su decisión de cuál es el catálogo de delitos que debe aplicar.

10. Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad. El veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 143/2017 y la turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.²

11. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. El Ministro instructor admitió la demanda en auto de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Coahuila de Zaragoza, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe.³

² Página 32 del expediente en que se actúa.

³ Página 35 del expediente principal.

12. Informe del Poder Ejecutivo. El cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, César Mario Esquivel Flores, ostentándose con el carácter de director de Asuntos Contenciosos de la Consejería Jurídica del Gobierno de la entidad, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo, manifestando lo siguiente:⁴

a) La acción de inconstitucionalidad es infundada. Al Poder Ejecutivo Local no se atribuye algún acto violatorio o concepto de invalidez respecto de la promulgación de las normas impugnadas. La promulgación deriva de disposiciones legales locales y que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a un decreto remitido por el Congreso Local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto que el Ejecutivo Local da a conocer la ley o decreto a los habitantes.

b) Se actualiza la causa de sobreseimiento contenida en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia porque el artículo 9 impugnado ha dejado de tener vigencia y aplicación, ya que el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó el Decreto 990 que contiene el nuevo Código Penal de Coahuila.

c) El artículo impugnado no es inconstitucional porque lo único que hace es enunciar las figuras delictivas que corresponden a los supuestos y/o modalidades descritas por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal por los que se faculta a la autoridad jurisdiccional a ordenar prisión preventiva oficiosamente. De este artículo constitucional se infiere la libertad de configuración del legislador local porque la norma sólo establece tres pautas para la aplicación de la prisión preventiva oficiosa y será en la ley donde se encuentren los tipos penales delictivos que habrán de ser considerados como graves. No es obstáculo que el artículo 19 constitucional establezca una categoría de delitos por lo que habrá de otorgarse prisión preventiva, ya que también contempla la procedencia de tal medida en los casos de delitos graves que determine la ley.

13. Informe del Poder Legislativo. El cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, el diputado Sergio Garza Castillo presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado, ostentándose con el carácter de presidente

⁴ Página 56 del expediente principal.

de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza. En dicho informe manifestó lo siguiente:⁵

a) Es cierta la reforma al artículo 9 impugnado mediante el Decreto 932 publicado el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

b) Se pudiera actualizar una causa de sobreseimiento al haber sido abrogado el Código Penal Local del que deriva el numeral impugnado, por Decreto 990 publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

c) No le asiste la razón al promovente de la acción de inconstitucionalidad, en consecuencia sostiene la validez del artículo impugnado, ya que frente a un derecho humano se puede oponer otro derecho de igual o mayor valía, y que por ende sea necesario restringir el primero, en aras del bien común de la colectividad y favorecer así, el segundo. La reforma del artículo impugnado atiende al principio constitucional y establece que será en la ley, en este caso en el Código Penal Local donde se encuentren los tipos penales delictivos que habrán de ser considerados como graves. Los derechos humanos encuentran cause en un sistema de justicia penal que establece con meridiana claridad los casos en los que habrá de dictarse la prisión preventiva oficiosa, todo ello debidamente motivado.

d) Existe libertad configurativa para determinar cuáles son los delitos graves en el Código Penal Local para que en vía de consecuencia y atendiendo al impacto social que tienen los delitos que ahí se mencionan, se puede establecer la prisión preventiva. No es obstáculo que el artículo 19 constitucional establezca una categoría de delitos por lo que habrá de otorgarse prisión preventiva, pues el mismo dispositivo contempla la procedencia de tal medida en los casos de delitos graves que determine la ley, situación que es la que ocurre en el caso que nos ocupa, por lo que se estima que no se causa transgresión alguna a la esfera competencial del Congreso de la Unión con la reforma.

14. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

15. Posteriormente, por acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar

⁵ Páginas 338 y siguientes del expediente en que se actúa.

al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien fue designado en sustitución del Ministro José Ramón Cossío Díaz, para que continúe como ponente en el presente asunto.

II. Competencia

16. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al presentar la demanda, el artículo 1o. de su ley reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuraduría General de la República solicita la declaración de invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, por considerar que es contrario a la Constitución Federal.

III. Oportunidad

17. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁶

18. En el caso, el Decreto 932 por el que se expidió el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, que contiene la disposición impugnada, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete.

19. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del sábado veintitrés de septiembre de dos mil diecisiete al domingo veintidós de octubre del mismo año. Por consiguiente, si la demanda se presentó al día hábil siguiente, esto es el lunes veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.⁷

IV. Legitimación

20. En el caso, promueve la acción de inconstitucionalidad la Procuraduría General de la República, órgano que de conformidad con el artículo

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."

⁷ Página 29 vuelta del expediente principal.

105, fracción II, inciso c), constitucional, vigente al presentarse la demanda de acción de inconstitucional, se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

21. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, el accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarlo.

22. En el caso, en representación de la Procuraduría General de la República comparece el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de dicho organismo, Alberto Elías Beltrán, personalidad que acreditó, con copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República, de fecha quince de noviembre de dos mil dieciséis.⁸ Este servidor público, ante la ausencia del titular, cuenta con facultades para representar a la Procuraduría General de la República, de conformidad con los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y, 137, de su reglamento y, por tanto, cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad.⁹

⁸ Página 30 del expediente principal.

⁹ De la suplencia y representación del procurador general de la República

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

"...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; ..."

"Artículo 137. Durante las **ausencias del procurador**, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, **de los subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales**; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

23. Además, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015,¹⁰ ha aceptado la representación por ausencia del titular de la procuraduría, a la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales, Arelly Gómez González, previo a ostentar la titularidad de la Procuraduría General de la República.

24. Por tanto, el servidor público referido que signa la demanda, cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Procuraduría General de la República, de conformidad con el inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. Causas de improcedencia

25. **Cesación de efectos.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, de manera coincidente, señalan que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad porque el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, que contiene el artículo 9 impugnado, fue abrogado mediante el "Decreto 990" publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, pues se emitió un nuevo Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

26. Conforme al entendimiento de nuevo acto legislativo que ha sostenido el Tribunal Pleno,¹¹ no cualquier modificación puede provocar la procedencia

Durante las ausencias de los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

¹⁰ Este asunto se resolvió en la sesión pública de 17 de marzo de 2016, por unanimidad de 11 votos. Entre otras razones el Tribunal Pleno señaló que era un hecho notorio que no había titular de la procuraduría y que materialmente la subprocuradora materialmente fungía como encargada del despacho, lo que debía considerarse así, tomando en cuenta la naturaleza de la acción abstracta de inconstitucionalidad en la que el procurador general de la República no resulta agraviado ni beneficiado, siendo suficiente su interés general de que se respete la supremacía de la Constitución Federal.

¹¹ Esta situación lo determinó al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,

de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquéllas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

De este criterio derivó la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de título, subtítulo, texto y datos de identificación: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

27. Cabe señalar, que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

28. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que, al margen de si se trata o no de un nuevo acto legislativo, lo cierto es que de conformidad con diversos precedentes emitidos por este Tribunal Pleno que más adelante serán precisados, deben desestimarse los planteamientos de las autoridades demandadas porque, al tratarse de regulación en materia penal, no ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, ya que en caso de existir una declaratoria de inconstitucionalidad respecto del precepto impugnado, ello tendría impacto en los procesos en los que dicha norma se hubiere aplicado durante su vigencia.

29. En efecto, si bien el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el "Decreto 990" del Congreso Local,¹² por el que se expidió un nuevo Código Penal de la entidad que cambió de manera sustancial el contenido del artículo 9 impugnado, ya que modifica el catálogo de delitos que consideraba el numeral impugnado para imponer la prisión preventiva oficiosa, y además se agregan diversos factores de riesgo para imponer dicha medida, situaciones que ahora se encuentran reguladas en el artículo 13 del nuevo Código Penal, lo cierto es, que en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

¹² En la página 95 y siguientes del expediente obra un ejemplar del Periódico Oficial del Estado, de 27 de octubre de 2017, donde aparece el Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

¹³ "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.

30. El texto del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza impugnado y el contenido del Decreto 990 por el que se expide el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, donde se encuentra el artículo 13 que establece lo relativo a la prisión preventiva oficiosa, son del tenor siguiente:

<p>Artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>Norma impugnada en la presente acción.</p>	<p>Artículo 13 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.</p>
<p>Decreto 932, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 22 de septiembre de 2017.</p>	<p>Decreto 990, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 27 de octubre de 2017.</p>
<p>"Artículo 9. ...</p> <p>La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:</p> <p>I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del</p>	<p>"Artículo 13 (Prisión preventiva oficiosa, y factores de riesgo que indican imponer prisión preventiva)</p> <p>A. (Prisión preventiva oficiosa)</p> <p>La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo previsto en este código, cuando se trate de los delitos siguientes:</p> <p>I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los eventos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón</p>

"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."

<p>parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.</p> <p>II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.</p> <p>III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.</p>	<p>del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio (sic), o de homicidio por corresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados.</p> <p>II. Violación, violación equiparada y violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural, cometidas con o sin modalidades agravantes, previstas en las fracciones I y III del artículo 224 y los artículos 225 y 228 de este código; con inclusión de cualquiera de dichas conductas cometidas contra personas menores de quince años previstas en las fracciones I y II del artículo 229 y los artículos 230 y 231 de este código.</p> <p>III. Abuso sexual, cometidos con o sin modalidades agravantes, previstos en los artículos 226, 227 y 228 de este código; así como el abuso sexual contra personas menores de quince años previsto en la fracción III del artículo 229 y los artículos 230 y 231 del mismo código.</p>
<p>IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.</p> <p>V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.</p>	<p>IV. Delitos de corrupción de menores o de incapaces previstos en el artículo 237 de este código.</p> <p>V. Cuando se trate de cualquier delito que sea competencia de los Jueces del Estado, que sea realizado con la intervención típica de un menor de dieciocho años de edad.</p>

VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.

Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III, de este código.

La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su

VI. Los delitos de desaparición de persona.

VII. Los delitos cometidos con armas.

Se consideran delitos cometidos con armas los que, para lesionar o intimidar, el sujeto activo emplea alguna de las armas comprendidas en el artículo 336 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, cuando utilice cualquier instrumento que sin ser arma de fuego, dispara proyectiles con la capacidad de lesionar al sujeto pasivo.

B. (Indicadores de riesgo para imponer prisión preventiva)

En los demás casos en que se solicite la prisión preventiva, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como indicadores de riesgo de sustracción del imputado o del desarrollo de la investigación, o bien, como factores de riesgo para las víctimas, testigos o la comunidad, el juzgador considerará:

I. Que el imputado se encuentre sujeto a investigación por otro delito que amerite prisión preventiva oficiosa, o bien por delito doloso cometido

<p>caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.</p> <p>También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso."</p>	<p>en contra de la misma persona, o cuando se trate del cónyuge, concubina o concubino, conviviente, ascendientes o descendientes de la víctima directa.</p> <p>II. Cuando el delito se encuentre excluido del beneficio de condena condicional.</p> <p>III. La reiteración en diversas ocasiones de actos dolosos de violencia o intimidación en contra de la víctima, o cuando el delito se haya cometido en situaciones de violencia familiar ocasionando lesiones."</p>
---	---

31 Tal como se adelantó, en el caso, no se actualiza el supuesto de improcedencia de cesación de efectos, ya que, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, este Alto

Tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte, en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza 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 este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 104/2008, de 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."¹⁴

32. En relación con lo anterior, ya en diversos precedentes el Tribunal Pleno ha sostenido, esencialmente, que:¹⁵

¹⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587. El texto de la tesis es el siguiente: "Si se tiene en cuenta, por un lado, que el Máximo Tribunal del País cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias en el marco de las acciones de inconstitucionalidad, conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, con número de registro digital: 170879 de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.' y, por otro, que 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, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.', es indudable 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."

¹⁵ Los precedentes son las acciones de inconstitucionalidad: a) 30/2010 y su acumulada 31/2010, resueltas en sesión de 19 de mayo de 2011, por mayoría de 9 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas; y, b) 33/2011, resuelta en sesión de 12 de febrero de 2013, por mayoría de 8 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea. Cabe aclarar que en dichos precedentes se precisa que este criterio no implica el abandono del diverso adoptado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2008, en sesión de 27 de octubre de 2009, en la que sobreseyó dicha acción al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ya que en ese caso, si bien la norma impugnada se modificó, ello no alteraba las situaciones surgidas bajo la vigencia de una u otra norma, dado que no se modificó el tipo ni la sanción y nada impedía la impugnación del nuevo acto con la oportunidad que determina la ley aplicable, siendo que en los casos resueltos posteriormente –acciones 30/2010 y acumulada 31/2010 y, 33/2011–, si bien los nuevos actos legislativos tampoco alteraron la

33. Si bien, la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula la 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 dicha declaración de invalidez puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.

34. Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede estar reformada, modificada, derogada o abrogada, lo cierto es que sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.

35. Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia penal.

36. Todo lo anterior tiene aplicación en este caso, ya que, como lo hemos señalado, si bien el artículo 9 fue derogado en virtud de la expedición de una nueva legislación penal, lo cierto es que la potencial declaratoria de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto, (que se analizará en el apartado siguiente), tendrá impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.

37. Por tanto, deben desestimarse las manifestaciones formuladas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que, en el caso no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65 de la ley reglamentaria de la materia y tomando en cuenta que no se hicieron valer otras causas de improcedencia ni este órgano jurisdiccional advierte que pueda actualizarse alguna de oficio, lo procedente es analizar la constitucionalidad de la norma impugnada.

tipificación de las conductas, sí modificaron las sanciones pecuniarias que debían imponerse, por lo que si se hubiera sobreesfódo respecto de dichas acciones, las conductas surgidas al amparo de las normas modificadas se juzgarían y se sancionarán conforme a ellas, esto es, de acuerdo con determinados artículos que establecían penas pecuniarias contrarias a la Constitución Federal.

38. Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, entre otras.¹⁶

VI. Consideraciones y fundamentos

39. La Procuraduría General de la República plantea la inconstitucionalidad del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante "Decreto 932", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, ya que establece el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y con ello vulnera los artículos 1o., 16, 19 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

40. Este Tribunal Pleno estima que asiste la razón al promovente toda vez que la norma impugnada del referido Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza regula supuestos procesales en materia penal, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expondrá a continuación.

41. El texto del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza impugnado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 932, es el siguiente:

"Artículo 9. ...

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de

¹⁶ La parte que interesa se aprobó por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, tomando en cuenta la existencia de un nuevo acto legislativo.

feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.

"II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.

"III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.

"IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.

"V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.

"VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

"VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

"VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.

"Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113, fracción III de este código.

"La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

"También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso."

42. Como se puede apreciar, esta disposición establece el listado de delitos respecto de los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa, así como la precisión de los delitos que se considerarán graves y que, por tanto, ameritarán prisión preventiva oficiosa para lo cual remite al diverso artículo 113, fracción III, del mismo ordenamiento legal. De igual forma regula diversas cuestiones en relación con la calificación de gravedad de los delitos, tales como la medida de la pena de prisión, su posibilidad de disminución, compensación, sustitución, suspensión o reducción, así como los sustitutivos penales.

43. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, el procurador general de la República en su segundo concepto de invalidez señaló que el precepto impugnado al regular cuestiones relativas a la materia procedimental penal, tal como lo es la prisión preventiva oficiosa, vulnera el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido indicó que se invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular lo relativo a la materia procedimental penal ya que, a partir del nueve de octubre de dos mil trece –fecha de la entrada en vigor de la reforma constitucional al citado precepto constitucional–, la expedición de la legislación única en materia procedimental penal es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que los Congresos Locales ya no podían normar dicha materia.

44. Este Tribunal Pleno considera que este segundo concepto de invalidez planteado por el procurador general de la República es fundado y suficiente para declarar la invalidez del precepto impugnado.

45. Para explicar esta conclusión, se expondrá la interpretación que este Tribunal Pleno ha dado al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y los distintos precedentes aplicables y posteriormente se analizará si lo regulado en el artículo impugnado se encuentra en el ámbito material vedado a las entidades federativas.

Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema

46. El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal, dicho precepto dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

47. Este precepto fue reformado el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones, vedando a las entidades federativas la posibilidad de regulación.

48. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, la citada limitación a la libertad configurativa local atendía a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permitiera la uniformidad y operatividad del nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Ello, como se advierte en el proceso legislativo, a través de los distintos dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores (negritas añadidas) que se transcriben a continuación:

Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

"A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahoguen los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• **Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.**

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, **se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.**

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una ley nacional en materia de procedimientos penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora)

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello que en el año 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso,

inmediatez, publicidad, entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los derechos humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr (sic) los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

49. Como se puede apreciar, en estos documentos legislativos se destaca la preocupación respecto a la falta de coherencia entre las normas discrepantes que las entidades federativas habían dictado para implementar dicho sistema y se hace énfasis en la necesidad de que dicha regulación fuere homogénea.

50. Ante esta coyuntura constitucional, en relación con los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en varios precedentes, estableciendo criterios obligatorios en la materia.

51. Por un lado, en las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014**, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno citó los dictámenes transcritos de las Cámaras de Diputados y Senadores y sostuvo que era evidente que con el nuevo contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión sería el único competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regiría en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

52. También se aclaró que si bien los Estados habían dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto era

que, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.¹⁷

53. Estas consideraciones, en cuanto al contenido y alcance de la competencia constitucional del Congreso de la Unión se han reiterado en otros precedentes, tales como las **acciones de inconstitucionalidad 106/2014**,¹⁸

¹⁷ Ello se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Artículo tercero. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, **sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

¹⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa ", tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial Local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los Jueces. Los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General"–, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y

52/2015,¹⁹ 29/2015²⁰ y 35/2015,²¹ falladas, las dos primeras, el veintiocho y veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, la tercera el once de abril del mismo año, y la última el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete.

54. En el primer caso –acción de inconstitucionalidad 106/2014–, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima y se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 13, fracción III y 14, fracción I en las porciones normativas que indicaban, "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*"; 15, fracción V y 55 en las porciones normativas que indicaban: "*y no se haya interpuesto recurso alguno*"; y, 65 y 66 de esa legislación ya que regulaban aspectos materialmente procesales.

55. Por lo que hace a las últimas dos normas, se sostuvo que su razón de invalidez consistía en que, si bien en términos del Código Nacional pueden existir medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la "legislación aplicable", lo cierto era que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos para su revisión tiene una naturaleza procedimental; consecuentemente, si el Código Nacional establece lo relativo a las medidas de protección a testigos, sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa

presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

²⁰ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz. El Ministro presidente Luis María Aguilar Morales y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondientes al Segundo Período de Sesiones de dos mil dieciséis.

materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables. Así, se concluyó que los artículos 65 y 66 tenían una naturaleza procedimental al idear un medio de defensa, cuya regulación se encuentra reservada para el Congreso de la Unión.

56. En el segundo caso –acción de inconstitucionalidad 52/2015–, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la Legislatura Local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del Código Nacional; sin embargo, se expuso que no era viable idear ningún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción del citado párrafo que preveía la inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.

57. En el tercer caso –la acción de inconstitucionalidad 29/2015–, se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional; por el contrario, regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la unidad administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.

58. Por último, en el caso de la acción de inconstitucionalidad 35/2015, resuelta en sesión pública de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de mayo de dos mil quince, ya que regulaban cuestiones en materia procesal penal, por lo que resultaba incompetente el legislador local –la determinación de las fases del procedimiento, las facultades de los Jueces y las medidas y condiciones necesarias para interponer un recurso–.

59. Retomando el criterio de este Tribunal Pleno conforme a los precedentes expuestos, cabe señalar que el Congreso de la Unión ya hizo uso de sus atribuciones y expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera excederse del dieciocho de junio de dos mil

dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.²² Se señaló expresamente que dicha legislación única procesal entraría en vigor en las entidades federativas en atención a lo que establecerían cada una de las Legislaturas Locales a través de una declaratoria.

60. Asimismo, se dispuso en su artículo 2o. que el objeto del Código Nacional era establecer las normas que deben observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,²³ lo que conlleva que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados (incluyendo las reglas adjetivas que fijen los plazos, formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias que tendrán los Jueces dentro de dicho procedimiento) no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.²⁴

²² **Transitorios**

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

²³ **Artículo 2o. Objeto del código**

"Este código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,** para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁴ **Artículo 1o.** Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

61. Adicionalmente, el propio artículo octavo transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la federación y las Legislaturas Locales podrán expedir legislación complementaria que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento.²⁵

62. En relación con lo anterior, en el caso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el Decreto Número 526, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el martes veintinueve de julio de dos mil catorce, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor de manera gradual en los distritos judiciales de la localidad, en los siguientes términos:²⁶ a) en el Distrito Judicial de Monclova, entró en vigor, a los sesenta días naturales siguientes a la publicación de la señalada declaratoria y para los delitos que se cometieran en los Municipios que integran el citado distrito judicial, en los términos precisados en el Acuerdo C-085/2013 emitido por el Consejo de la Judicatura Local, el cual determinó que el nuevo sistema de justicia penal inició el primero de junio de dos mil trece; y, b) en el resto de los Distritos Judiciales o regiones, entró en vigor de conformidad con los siguientes acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura local: i) Acuerdo C-197/2014 en el que se determinó que la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales iniciaría el veintiocho de octubre de dos mil catorce en el Distrito Judicial de Saltillo; ii) Acuerdo C-031/2015 en el que se determinó que dicho código ini-

²⁵ **"Transitorio**

"Artículo octavo. Legislación complementaria.

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

²⁶ **Decreto Número 526. "Artículo único.** La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano Estado de Coahuila de Zaragoza, con fundamento en lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, declara el Inicio de Vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Coahuila de Zaragoza, con las siguientes prevenciones:

"I. Entrará en vigor en el Distrito Judicial de Monclova a los sesenta días naturales siguientes a la publicación de la presente declaratoria en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, aplicable a los delitos que se cometan en los Municipios que integran dicho Distrito Judicial, en los términos que se precisan en el Acuerdo C-085/2013 emitido por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

"II. En el resto de los Distritos Judiciales o regiones, sus disposiciones entrarán en vigor conforme se implemente el sistema de justicia penal acusatorio, según determine mediante acuerdo el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el cual definirá la región geográfica o Distrito Judicial en que se implementará el sistema de justicia penal acusatorio y el esquema de gradualidad que habrá de seguirse en todo el Estado, sin que en ningún caso puedan mediar menos de sesenta días naturales siguientes a la publicación de la presente declaratoria en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y sin exceder el plazo constitucional de implementación del sistema de justicia penal acusatorio."

ciaría su vigencia el nueve de marzo de dos mil quince en el Distrito Judicial de Paras de la Fuente; y, iii) Acuerdo C-179/2015 en el que se implementó la gradualidad bajo el siguiente calendario:

63. 1) a partir del primero de octubre de dos mil quince, en los Distritos Judiciales de Saltillo, Parras de la Fuente y Monclova se aplicaría el sistema acusatorio y oral en materia de justicia para adolescentes conforme a los ordenamientos legales aplicables; 2) a partir del treinta de noviembre de dos mil quince, en los Distritos Judiciales de Saltillo, Parras de la Fuente y Monclova, se aplicaría el sistema acusatorio y oral en la totalidad de los delitos previstos en el Código Penal local, en los términos de dicha legislación así como en los demás ordenamientos legales estatales y federales –de competencia concurrente– que prevén tipos penales especiales; 3) a partir del treinta y uno de enero de dos mil dieciséis se implementaría el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral en la totalidad de los delitos contenidos en el Código Penal Local, en los términos de dicha legislación, así como en los demás ordenamientos legales estatales y federales –de competencia concurrente– que prevén tipos penales especiales, incluida la materia de justicia para adolescentes; 4) a partir del veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, en los Distritos Judiciales de Río Grande y Acuña se implementaría el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral en la totalidad de los delitos contenidos en el Código Penal Local, en los términos de dicha legislación, así como en los demás ordenamientos legales estatales y federales –de competencia concurrente– que prevén tipos penales especiales, incluida la materia de justicia para adolescentes; y, 5) a partir del treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, en los Distritos Judicial de Torreón y San Pedro de las Colonias se implementaría el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral en la totalidad de los delitos contenidos en el Código Penal local, en los términos de dicha legislación, así como en los demás ordenamientos legales estatales y federales –de competencia concurrente– que prevén tipos penales especiales, incluida la materia de justicia para adolescentes.

64. Conforme a lo anterior, es claro que la reforma al artículo 9 del Código Penal de la entidad impugnado, fue publicada el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 932, esto es, después de la entrada en vigor gradual del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación ya era exigible en los diversos distritos judiciales del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas

65. Bajo las anteriores premisas normativas y siguiendo el desarrollo argumentativo del presente apartado, se procede a analizar si la norma impugnada

efectivamente abarca materia procesal penal de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

66. Como se señaló, el artículo 9 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número 932, establece el listado de delitos respecto de los cuales procederá la prisión preventiva oficiosa y precisa los delitos que se considerarán graves y que, por tanto, ameritarán prisión preventiva oficiosa para lo cual remite al diverso artículo 113, fracción III, del mismo ordenamiento legal; asimismo regula diversas cuestiones en la relación con la calificación de gravedad de los delitos, tales como la medida de la pena de prisión, su posibilidad de disminución, compensación, sustitución, suspensión o reducción, así como los sustitutivos penales.

67. De esta forma, no cabe duda que el precepto cuestionado regula cuestiones procesales penales ya que se refiere a los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, figura que se encuentra regulada en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que de ningún modo puede ser regulada por las Legislaturas Estatales, ni siquiera en forma de reiteración, pues como lo hemos señalado, desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (nueve de octubre de dos mil trece –artículo segundo transitorio–), las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, ya que únicamente estaban facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que regulara procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.²⁷

²⁷ Cabe señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 167, regula las cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará **la prisión preventiva oficiosa-mente** en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos

68. Cabe señalar que lo previsto por el artículo impugnado no se trata de regulación complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues como hemos visto, lo que se regula es propiamente la figura de la prisión preventiva oficiosa y sus supuestos de procedencia.²⁸

graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

²⁸ Sobre la normatividad complementaria cabe señalar que el Tribunal Pleno la ha entendido como de carácter instrumental, esto es, como algo necesario para poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, o cuestiones necesarias para implementar o llevar algo a cabo. Se ha precisado incluso que la autorización de emitir legislación instrumental, de ninguna manera autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas imprevistas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien a recomponer las figuras ya existentes con nuevas condiciones para su realización, se trata sólo de la expedición de las normas necesarias para la instrumentación del sistema. Al respecto podemos citar la acción de inconstitucionalidad 102/2014, entre otras, resuelta el 16 de mayo de 2017.

69. En ese sentido, tal como se anunció, este Tribunal Pleno considera fundado el segundo concepto de invalidez del procurador general de la República y estima que debe declararse inconstitucional el precepto impugnado, no siendo óbice que este precepto haya sido reformado posteriormente mediante Decreto 990, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete –tal y como lo manifestamos en el apartado de improcedencia–, pues al tratarse de materia penal, la declaratoria de invalidez aquí determinada tiene efectos retroactivos, de conformidad con el artículo 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, se declara la invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de septiembre de 2017, mediante Decreto Número 932.

70. Al haber resultado fundado el segundo concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la declaratoria de invalidez del precepto combatido, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos planteados por el procurador general de la República. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁹

VII. Efectos de la sentencia

71. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.³⁰

²⁹ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de rubro y texto: "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."

³⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

72. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

73. Cabe señalar que de conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, y con la finalidad de garantizar la regularidad de todo el orden jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas las normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad. La extensión sólo procederá cuando de la simple comparación se advierta el mismo vicio de inconstitucionalidad, sin que para ello deban mediar argumentos nuevos. Lo anterior es aplicable incluso a cuerpos normativos distintos de aquel combatido, siempre y cuando la condición descrita se presente. En el caso concreto, la invalidez por extensión no se decreta para una norma que se encuentra dentro del mismo cuerpo normativo, sino que alcanza la expedición de un nuevo código, entrado en vigor con posterioridad a la presentación del medio de control de regularidad constitucional, pues los artículos se encuentran en una íntima relación con la invalidez decretada, donde la nueva norma repite el mismo vicio de inconstitucionalidad, pues sin que haya lugar a dudas, se repite la incompetencia del legislador estatal para regular determinada materia exclusiva de la Federación.

74. La sustitución del ordenamiento debe ser idéntica a la norma que contiene el vicio de inconstitucionalidad y ser tan clara, que no sea necesario realizar un mayor análisis, sino que se advierta de inmediato de su simple lectura y comparación, pues no puede excederse ni complementarse el control de regularidad constitucional que se llevó a cabo en el fondo del asunto. Máxime si ya en otros asuntos se ha reiterado la misma violación al orden constitucional.

75. Sirve de apoyo el criterio emitido por este Tribunal Pleno, en la Décima Época, contenido en la tesis de jurisprudencia número P/J. 26/2014 (10a.), de título, subtítulo y texto:³¹

"DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTI-

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³¹ Pleno, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 404 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas».

DAD QUE LOS PREVÉ, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. 598, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 8 DE SEPTIEMBRE DE 2012, DICHA DECLARATORIA DEBE HACERSE EXTENSIVA AL MISMO NUMERAL, REFORMADO POR DECRETO No. 619 PUBLICADO EN EL INDICADO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012. La declaración de invalidez del artículo 10 del Código Penal para el Estado de Colima, reformado mediante Decreto No. 598, publicado en el Periódico Oficial Local el 8 de septiembre de 2012, en las porciones normativas que indican 'trata de personas, previsto en el artículo 161;', 'secuestro y secuestro exprés previstos por los artículos 199 y 199 Bis, respectivamente;', así como '... y secuestro' —en la parte referida a la tentativa—, por invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al ser incompetente el legislador local para legislar en materia de trata de personas y secuestro, ya que estas materias se reservaron exclusivamente para el indicado órgano federal, mediante las reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2009, en cuanto al secuestro, y el 14 de julio de 2011, en lo relativo a la trata de personas, por las mismas razones debe hacerse extensiva al citado artículo 10, reformado mediante Decreto No. 619, publicado en el indicado medio de difusión oficial el 22 de septiembre de 2012, en las porciones normativas que señalan 'trata de personas, previsto en el artículo 161;', 'secuestro, previsto por el artículo 199, respectivamente;', así como '... y secuestro' —en la parte relativa a la tentativa—."

76. De igual forma, aunque en el ámbito penal, sirve de sustento el criterio de este Pleno, en la Décima Época, contenida en la tesis P/J. 12/2014 (10a.), con número de registro digital: 2005869 de título, subtítulo y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE EXTENDER LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ A LA NUEVA NORMA, SIEMPRE QUE CONTENGA LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE LA IMPUGNADA. No se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, 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, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugna una norma de naturaleza penal que posteriormente se reforma, modifica, deroga o abroga ya que, tratándose de la impugnación de normas legales de esa naturaleza, éstas siguen surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se haya cometido bajo su vigencia y se hayan aplicado. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga,

la Suprema Corte de Justicia deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia. Consecuentemente, conforme al artículo 41, fracción IV, de la aludida ley, ante una declaratoria de invalidez de la norma penal impugnada, este Alto Tribunal puede extender los efectos de dicha declaratoria a la nueva norma penal que haya modificado, reformado, derogado o abrogado a la impugnada, siempre que se advierta que la nueva norma tiene el mismo vicio de inconstitucionalidad que la impugnada."

77. En este sentido, la declaratoria de invalidez aquí determinada debe hacerse extensiva al artículo 9 Bis del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado por Decreto 932 en el Periódico Oficial Local el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, en virtud de que contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad, esto es, la incompetencia del legislador para establecer los indicadores de riesgo para la imposición de la medida de prisión preventiva.

78. De esta manera se declara la invalidez del citado artículo 9 Bis, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 9 Bis. (Indicadores de riesgo para la imposición de la medida de prisión preventiva).

"En los demás casos en que se solicite la prisión preventiva, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además como indicadores de riesgo de sustracción del imputado o del desarrollo de la investigación, o bien, como factores de riesgo para las víctimas, testigos o la comunidad, el juzgador considerará:

"I. Que el imputado se encuentre sujeto a investigación por otro delito que amerite prisión preventiva oficiosa, o bien por delito doloso cometido en contra de la misma persona, o cuando se trate del cónyuge, concubina o concubino, conviviente, ascendientes o descendientes de la víctima directa;

"II. En el supuesto de que el delito se encuentre excluido del beneficio de condena condicional, y

"III. La reiteración de actos dolosos de violencia física o moral en contra de la víctima, del cónyuge, concubina o concubinario, conviviente, ascendientes o descendientes, o que el delito se haya cometido en situaciones de violencia familiar."

79. Asimismo, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a la redacción vigente del artículo 13 del Código Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado mediante Decreto 990 en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete –decreto por el que se modificó la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad–, ya que esta nueva norma tiene el mismo vicio de inconstitucionalidad aquí invalidado, pues también fue expedida por autoridad incompetente.

80. De esta forma se declara también la invalidez del artículo 13 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza publicado mediante Decreto 990 en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, cuya redacción es la siguiente:

"Artículo 13 (Prisión preventiva oficiosa, y factores de riesgo que indican imponer prisión preventiva)

"A. (Prisión preventiva oficiosa)

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo previsto en este código, cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los eventos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, **uxoricidio**, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio (sic), o de homicidio por corresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados.

"II. Violación, violación equiparada y violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural, cometidas con o sin modalidades agravantes, previstas en las fracciones I y III del artículo 224 y los artículos 225 y 228 de este código; con inclusión de cualquiera de dichas conductas cometidas contra personas menores de quince años previstas en las fracciones I y II del artículo 229 y los artículos 230 y 231 de este código.

"III. Abuso sexual, cometidos con o sin modalidades agravantes, previstos en los artículos 226, 227 y 228 de este código; así como el abuso sexual contra personas menores de quince años previsto en la fracción III del artículo 229 y los artículos 230 y 231 del mismo código.

"IV. Delitos de corrupción de menores o de incapaces previstos en el artículo 237 de este código.

"V. Cuando se trate de cualquier delito que sea competencia de los Jueces del Estado, que sea realizado con la intervención típica de un menor de dieciocho años de edad.

"VI. Los delitos de desaparición de persona.

"VII. Los delitos cometidos con armas.

"Se consideran delitos cometidos con armas los que, para lesionar o intimidar, el sujeto activo emplea alguna de las armas comprendidas en el artículo 336 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, cuando utilice cualquier instrumento que sin ser arma de fuego, dispare proyectiles con la capacidad de lesionar al sujeto pasivo.

"B. (Indicadores de riesgo para imponer prisión preventiva)

"En los demás casos en que se solicite la prisión preventiva, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como indicadores de riesgo de sustracción del imputado o del desarrollo de la investigación, o bien, como factores de riesgo para las víctimas, testigos o la comunidad, el juzgador considerará:

"I. Que el imputado se encuentre sujeto a investigación por otro delito que amerite prisión preventiva oficiosa, o bien por delito doloso cometido en contra de la misma persona, o cuando se trate del cónyuge, concubina o concubino, conviviente, ascendientes o descendientes de la víctima directa.

"II. Cuando el delito se encuentre excluido del beneficio de condena condicional.

"III. La reiteración en diversas ocasiones de actos dolosos de violencia o intimidación en contra de la víctima, o cuando el delito se haya cometido en situaciones de violencia familiar ocasionando lesiones."

81. No obstante, tomando en consideración que el artículo 13, apartado A, fracción I, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza fue reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el doce de abril de dos mil diecinueve, también se hace extensiva la invalidez a este artículo modificado, por haber sido expedido por autoridad incompetente. El contenido de este artículo es el siguiente:

"Artículo 13 ...

"A. ...

"...

"I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los **delitos** de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio (sic), o de homicidio por corresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados."

82. Además, se propone que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos a partir de que entraron en vigor, esto es, por lo que se refiere a los artículos 9 y 9 Bis a partir del veintitrés de septiembre de dos mil diecisiete; y por lo que hace al artículo 13, a partir del veintiséis de noviembre del mismo año, pues en este último caso, los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto 990,³² dispusieron de treinta días naturales para su entrada en vigor. Asimismo, en relación con la fracción I del apartado A de artículo 13, la declaración de invalidez surte efectos a partir del trece de abril del año dos mil diecinueve. Correspondiendo a los operadores jurídicos decidir y resolver en cada caso concreto de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia.

83. Finalmente, la presente ejecutoria deberá notificarse a las autoridades jurisdiccionales penales y federales competentes en el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a la Fiscalía General de la entidad.

84. Por lo expuesto y fundado,

³² "Artículo primero. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

"Artículo segundo. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días naturales siguientes contados a partir del día posterior al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

"Artículo tercero. Desde el día que inicie su vigencia este código, quedará abrogado el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza contenido en el Decreto No. 298, que se publicó el 28 de mayo de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, así como también quedarán derogadas todas sus reformas, a excepción de sus artículos del 212 Bis al 212 Bis 6 que continuarán vigentes de conformidad con el transitorio tercero de la reforma al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015".

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, la del artículo 9 Bis del citado ordenamiento legal, así como la de los artículos 13 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante Decreto Número 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y 13, apartado A, fracción I, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el doce de abril de dos mil diecinueve, para los efectos retroactivos precisados en el último apartado de este fallo; en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de las consideraciones contenidas en los párrafos sesenta y sesenta y ocho, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebo-

lledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por consideraciones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, y 5) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos a partir de que entraron en vigor las normas implicadas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Piña Hernández, Medina Mora I., y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 2) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, al artículo 13 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, expedido mediante Decreto Número 990, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, 3) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 13, apartado A, fracción I, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el doce de abril de dos mil diecinueve, y 4) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 9 Bis del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 932, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez

Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 6) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.*

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 143/2017, fallada en sesión del Tribunal Pleno de nueve de julio de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 932, publicado el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial Local,¹ por

¹ "Artículo 9 (Principio de proporcionalidad en la prisión preventiva oficiosa, la individualización de la pena y medidas de seguridad).

(Reformado, P.O. 22 de septiembre de 2017)

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.

"II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.

"III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.

"IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.

"V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.

"VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

"VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

transgredir el artículo 73, fracción XXI, inciso C), de la Constitución Federal, porque el Congreso del Estado de Coahuila excedió su competencia al legislar en materia de procedimiento penal acusatorio la cual le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

El Tribunal Pleno estableció que esas disposiciones invaden las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, concretamente previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso C), párrafo primero, de la Constitución Federal.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, formulo reserva, en atención a que las consideraciones de la sentencia se basan en que el artículo impugnado regula una medida relacionada con el procedimiento penal que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De manera reiterada, he considerado que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los Estados carecen de facultades para legislar sobre ellas. Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las Legislaturas Locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

El Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, inciso C), constitucional,² y estableció que, de acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente

"VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.

"Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113 fracción III de este código.

"La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

"También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso."

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

para expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

Concluyó que, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional en la que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal penal, los Estados no pueden legislar al respecto, pues habían dejado de tener competencia sobre la materia procedimental penal, y por consecuencia tampoco podían regular la prisión preventiva, que es una medida cautelar dictada en el proceso penal.

Aunque coincido en que el artículo 9 del Código Penal para el Estado de Coahuila, materia de esta acción es inválido, debo precisar el alcance de mi voto, a fin de formular una salvedad respecto al criterio mayoritario.

En diversas ocasiones he manifestado que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunas materias no es absoluta. Por ejemplo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite que la legislación aplicable (puede ser local) establezca medidas que no necesariamente sean propias del procedimiento penal.³

Ahora bien, en cuanto a la prisión preventiva oficiosa, resultan aplicables tanto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal como el 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevén como supuestos de prisión preventiva oficiosa los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Dichas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos come-

³ "Artículo 367. Protección a los testigos

"El órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

tidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen

capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

Del catálogo contenido en la Constitución Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que ya están previstos en los supuestos de prisión preventiva oficiosa ciertos delitos del ámbito local, respecto de los cuales la Legislatura Local no tendría facultad para dar una solución distinta, como son homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

Sin embargo, el propio Texto Constitucional reserva a la ley la definición de los graves contra el libre desarrollo de la personalidad, y el Código Nacional, sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa los que tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales.

Por tal razón, estimo que el criterio sostenido por el Tribunal Pleno debió admitir que pueden existir excepciones en las cuales las Legislaturas Locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa, sin que ello desconozca que existe una referencia taxativa en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que impide que las Legislaturas Locales emitan una norma en sentido diverso.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 143/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **nueve de julio de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó la invalidez del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza,¹ publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, por considerar que el referido precepto regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, **consecuentemente procesal**, que se encuentra regulada en el Código

¹ "Artículo 9. ...

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en este código, en todos los casos cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple, o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los delitos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación, previstos por los artículos 329, 335, 336 Bis 1, 347, 350, 351 y 355.

"II. Violación, y la figura típica equiparada a la violación, comprendidos en los artículos 384, 386, 387, 388 y 388 Bis.

"III. Abuso sexual impropio en el que se emplea violencia física, psicológica o moral, previsto en el artículo 398.

"IV. Corrupción de menores e incapaces tipificado en los artículos 300, 302 y 303.

"V. Pornografía infantil de menores e incapaces previsto en el artículo 301.

"VI. Lenocinio con menores o incapaces previsto por el artículo 308.

"VII. Los delitos de desaparición de persona previstos por los artículos 212 Bis, 212 Bis 1 y 212 Bis 2.

"VIII. Se consideran delitos cometidos con armas aquellos en los que, para su comisión, el sujeto emplea para lesionar o intimidar alguna de las armas prohibidas comprendidas en el artículo 280 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, en los casos en los que se utilice cualquier instrumento u objeto con apariencia, forma o configuración de un arma de fuego que, sin ser propiamente de este tipo, dispara proyectiles con la capacidad de causar una lesión al sujeto pasivo.

"Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos establecidos en el artículo 113 fracción III de este código.

"La medida de la pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo, sin perjuicio de disminuirle la pena impuesta por compensación parcial de su culpabilidad o del daño, y en su caso, de sustituirla, suspenderla o reducirla, con las condiciones que establezca la ley, para cumplir con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La aplicación, duración y modalidades de la suspensión de derechos, solo se justificará en la medida que la conducta realizada por la que se condenó, merezca de manera proporcional la afectación de los derechos de que se trate.

"También se regirán por el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, la aplicación y duración de las medidas de seguridad complementarias a los sustitutivos penales que se fijen con motivo de la condena condicional o de la privación o suspensión de derechos, así como cuando se cambien o modifiquen dichos sustitutivos, o bien se modifiquen, sustituyan, reduzcan o cancelen las medidas de seguridad durante el tiempo de la condena condicional, al igual que se regirán por aquel principio las demás penas y sanciones que se impongan por el delito cometido, o por responsabilidad de personas morales, según sea el caso.

Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que difiero del criterio mayoritario, relativo a que el precepto impugnado es una norma exclusivamente de carácter procesal, no obstante que tiene una vinculación y afectación directa a la libertad personal en los casos en que se trate de los delitos que se enumeran en la norma impugnada.

Lo anterior, en virtud de que, calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa como un aspecto meramente procesal pudiera tener algunas consecuencias, esto es, que se pudiera generar y decir que la violación a este tipo de normas es una violación que afecta solamente a normas procesales; ya que considero que este aspecto tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos, como la libertad personal, porque la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, pero por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal,² que el accionante considera violado, se advierte de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, estableciendo que **el Juez la ordenará**, para los casos de *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electo-*

² (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.**

*rales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que **determine la ley** en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.**

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió lo siguiente:

"Artículo 19

"Cambio de denominación: auto de vinculación

"En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justa-

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."

mente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el Ministerio Público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará diciendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

"Estándar para el supuesto material

"Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el Ministerio Público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el Ministerio Público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.

"Medidas cautelares y prisión preventiva

"**Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas.** Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

"**Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia.** Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela**

siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

"Prisión preventiva y delitos graves

"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada. Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio Texto Constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales,** para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado.** Se prevé que el Juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley. ..."

Con base en lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que, establece un listado taxa-

tivo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*, los cuales **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de ***evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.***

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, **con la finalidad de superar este estado de cosas**, el Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, para los que bastaría sólo acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la norma constitucional expresamente establece que será **el Juez quien ordenará**, la prisión preventiva oficiosa *si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito, que se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la norma constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente Permanente la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia constitución otorga competencia a los legisladores Federal y locales, para tal establecimiento.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa ***en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.***

Debe reiterarse que, con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario.**

Asimismo, que el Constituyente Permanente precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de lo que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

Así, debe considerarse que legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.³

Entendiendo que la estipulación relativa a que en "*la ley*" se podrá establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Al respecto, cabe señalar que este Tribunal Pleno ha sostenido que, la medida cautelar de la prisión preventiva en sí no es inconstitucional, aunque toda vez que interfiere con los derechos de los inculpados tales como la libertad y la presunción de inocencia, para su dictado las autoridades deben ser especialmente cuidadosas a fin de no

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de enero de 1934)

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"...

(Adicionada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

romper el delicado equilibrio entre los derechos de la persona sujeta a proceso y los intereses de la sociedad en la persecución y sanción de los delitos.⁴

Como quedó expuesto, se trata de una medida que debe utilizarse de manera subsidiaria, cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar la comparecencia del inculpado, el debido desarrollo del proceso, la seguridad de la víctima o testigos o la ejecución de la sentencia.

Lo que además, encuentra respaldo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que la prisión preventiva no debe ser la regla general,⁵ pudiendo subordinarse la libertad a que se asegure la comparecencia del acusado en el juicio, en las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

La necesidad de que la imposición de dicha medida cautelar sea subsidiaria cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar el correcto desarrollo del proceso, deviene de la existencia de la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional⁶ y en los artículos 8.2 de la Convención Americana⁷ y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁸

⁴ Como se señala en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de julio de dos mil catorce.

⁵ "Artículo 9.

"...

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo. ..."

⁶ "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; ..."

⁷ "Artículo 8. Garantías judiciales

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 7 consagra el derecho a la libertad personal y establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.⁹

De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.¹⁰

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

⁸ **"Artículo 14.**

"...

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. ..."

⁹ "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"...

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"...

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. ..."

¹⁰ Ver *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, fallado el doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete. En cuyo párrafo 77, se expuso textualmente:

"Esta Corte estima que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (art. 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos."

Asimismo, conviene destacar que, el artículo 19 señalado, fue reformado el **catorce de julio de dos mil once**, con el objeto de introducir en la gama de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **el delito de trata de personas**; en el dictamen de la Cámara de Origen de diez de febrero de dos mil once, se estableció lo siguiente:

"Quinta. En esas condiciones vertidas en los puntos anteriores, esta comisión dictaminadora considera necesario proponer una reforma al párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución, para que la trata de personas se incorpore a los delitos en los cuales el Juez declara oficiosamente la prisión preventiva cuando el imputado esté siendo procesado, lo anterior toma fundamento por la afectación social que produce el ilícito y por el riesgo de que el sujeto activo se sustraiga de la acción de la justicia."

Lo mismo que ocurrió **el doce de abril de dos mil diecinueve**, dado que –como se ha reseñado–, al catálogo de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, **se agregaron** los siguientes: **abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y, los delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.**

Como se advierte del siguiente cuadro:

Texto anterior	Precepto reformado
<p>"Artículo 19. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2011)</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</p> <p>El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, <u>así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación,</u></p>	<p>"Artículo 19. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</p> <p>El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los deli-</p>

<p><u>el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</u></p>	<p>tos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, <u>así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ...</u>"</p>
--	--

Lo que se hace evidente del trabajo legislativo de la reforma constitucional, como se advierte de la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, el cual a la letra señala:

"Por lo anterior, se propone reformar el artículo 19 constitucional, **con la finalidad de incorporar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las siguientes conductas antijurídicas y punibles:**

- "• En los casos de abuso o violencia sexual contra menores;
- "• El uso de programas sociales con fines electorales;
- "• El robo de transporte en cualquiera de sus modalidades;
- "• Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea.
- "• Los delitos cuya media aritmética de la pena exceda de cinco años de prisión (incluidas sus calificativas, sus atenuantes o agravantes), en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y en materia de corrupción. ..."

Por otra parte, como lo aducen los accionantes, al ser la prisión preventiva parte del andamiaje del sistema de justicia penal adoptado por la Norma Fundamental en dos mil ocho y que entró en pleno vigor, en todo el país, en junio de dos mil dieciséis; debe hacerse referencia al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes¹¹ que, la referida Norma Constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión

¹¹ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las

será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supra-citados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, como lo señalan los accionantes, debe hacerse referencia que **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI "Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares" capítulo I "Medidas de protección y providencias precautorias"**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**.¹²

consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

¹² "Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la compare-

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **sólo reitera la estipulación contenida en el artículo 19, párrafo segundo**, de la Constitución

cencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosa en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

Federal, destacando que, el Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley** contra la seguridad de la Nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior, se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el artículo 167, segundo párrafo, establecen **un catálogo taxativo** de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son: *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto Federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia constitución otorga competencia a los legisladores Federal y locales, para tal establecimiento. Lo cual, **reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales**.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios, deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia**.

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario, pues** cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, **no obstante, en la realidad ese sistema excepcional colonizó el resto del ordenamiento y se produjo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos eran calificados como graves por la legislación ordinaria**; por lo que, con la finalidad de superar ese estado de cosas se consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinara aquellos casos excepcionales**, para los que bastará acreditar el supuesto material, para que en principio proceda la prisión preventiva.

No obstante ello, se precisó que en la propia Norma Suprema establecía la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares

y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud.**

Así que, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Así es evidente que, ninguno de los delitos que las fracciones impugnadas establecen como graves es cometido directamente contra el libre desarrollo de la personalidad, y por ende, debe concluirse que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza, excedió sus competencias al aprobar el artículo 9 del Código Penal, pues los delitos que señala no se encuentran dentro del único supuesto que el legislador local puede estipular que se incorporen al diseño normativo de la prisión preventiva, establecido en la Constitución Federal.

En esa medida, considerando que los razonamientos transcritos en el presente **voto concurrente**, resultan irrelevantes para cambiar el sentido del fallo, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de separarme de los argumentos de la mayoría relativos al citado tema.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 143/2017.

En sesión del nueve de julio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Procuraduría General de la República en contra del artículo 9 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza.

A continuación explicaré las cuestiones en las que no comparto el sentido de la resolución adoptada por la mayoría:

1. La acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse por cesación de efectos del Código impugnado.

El veintisiete de octubre de dos mil diecisiete se publicó el "Decreto 990", en el Periódico Oficial de la entidad, abrogando con ello el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, que contiene el artículo 9 impugnado, pues se emitió un nuevo Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

En la sentencia se resolvió que aun cuando el código impugnado fue derogado con efectos hacia el futuro, no por ello se actualiza una cesación de efectos que hiciera improce-

dente la acción de inconstitucionalidad. No comparto tal aseveración. Los artículos 19, fracción V, y 59 de la ley reglamentaria¹ establecen que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

En el caso concreto, el código impugnado fue abrogado mediante el "Decreto 990" de fecha veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, al emitirse uno nuevo,² por lo que a partir de ese momento cesaron los efectos de la norma y, consecuentemente, debió quedar sin materia la acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, sin importar que se trate de una legislación en materia penal, pues si bien es cierto que en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria³ las declaraciones de invalidez en dicha materia podrán tener efectos retroactivos, no por ello puede analizarse una normatividad como si aún continuaren surtiendo sus efectos. Por el contrario, considero que el artículo 45 referido únicamente prevé que la aplicación retroactiva en beneficio que rige se dará cuando el Juez, analizando la legislación abrogada y la ley nacional vigente, analice caso por caso cuál es más benéfica para su aplicación.

Es por ello que a mi juicio la acción de inconstitucionalidad debió haberse declarado improcedente y en consecuencia, sobreseído. No obstante, obligado por el criterio mayoritario en relación con la procedencia, entramos al fondo del estudio de constitucionalidad.

2. No debieron de hacerse extensivos los efectos de la sentencia a una norma no impugnada.

En la sentencia se extendió la declaratoria de invalidez determinada, a la redacción del artículo 13 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza,⁴ publicado mediante

¹ **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

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

Artículo 59 de la ley reglamentaria. 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."

² **Transitorios Decreto 990 por el que se expide el Código Penal de Coahuila de Zaragoza.**

Artículo tercero. "Desde el día que inicie su vigencia este código, quedará abrogado el Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza contenido en el Decreto No. 298, que se publicó el 28 de mayo de 1999 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, así como también quedarán derogadas todas sus reformas, a excepción de sus artículos del 212 Bis al 212 Bis 6 que continuarán vigentes de conformidad con el transitorio tercero de la reforma al inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015."

³ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "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."

⁴ **Artículo 13 (Prisión preventiva oficiosa, y factores de riesgo que indican imponer prisión preventiva)**

Decreto 990 en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete –decreto por el que se modificó la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad que se resuelve–, en virtud de que el citado artículo, tiene el mismo vicio de inconstitucionalidad invalidado, es decir, fue expedido por una autoridad incompetente. No comparto tal aseveración.

El fundamento de la extensión de efectos se encuentra en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria⁵ y se limita para aquellas "cuya validez dependa" de la invalidada.

"A. (Prisión preventiva oficiosa)

"La prisión preventiva se ordenará oficiosamente en los supuestos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo previsto en este código, cuando se trate de los delitos siguientes:

"I. Homicidio doloso, simple o calificado, inclusive el cometido en riña con carácter de provocador, o bajo emoción violenta. Así como los eventos de feminicidio, parricidio, matricidio, filicidio, uxoricidio, fratricidio y otros homicidios por razón del parentesco o relación. Igualmente, cuando se trate de homicidio cometido con acuerdo e indeterminación del autor, de homicidio en codominio (sic), o de homicidio por coresponsabilidad en delito emergente, sean o no calificados.

"II. Violación, violación equiparada y violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural, cometidas con o sin modalidades agravantes, previstas en las fracciones I y III del artículo 224 y los artículos 225 y 228 de este código; con inclusión de cualquiera de dichas conductas cometidas contra personas menores de quince años previstas en las fracciones I y II del artículo 229 y los artículos 230 y 231 de este código.

"III. Abuso sexual, cometidos con o sin modalidades agravantes, previstos en los artículos 226, 227 y 228 de este código; así como el abuso sexual contra personas menores de quince años previsto en la fracción III del artículo 229 y los artículos 230 y 231 del mismo código.

"IV. Delitos de corrupción de menores o de incapaces previstos en el artículo 237 de este código.

"V. Cuando se trate de cualquier delito que sea competencia de los Jueces del Estado, que sea realizado con la intervención típica de un menor de dieciocho años de edad.

"VI. Los delitos de desaparición de persona.

"VII. Los delitos cometidos con armas.

"Se consideran delitos cometidos con armas los que, para lesionar o intimidar, el sujeto activo emplea alguna de las armas comprendidas en el artículo 336 de este código o en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. De igual manera, cuando utilice cualquier instrumento que sin ser arma de fuego, dispara proyectiles con la capacidad de lesionar al sujeto pasivo.

"B. (Indicadores de riesgo para imponer prisión preventiva)

"En los demás casos en que se solicite la prisión preventiva, se tomarán en consideración los argumentos que justifique el Ministerio Público conforme a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como indicadores de riesgo de sustracción del imputado o del desarrollo de la investigación, o bien, como factores de riesgo para las víctimas, testigos o la comunidad, el juzgador considerará:

"I. Que el imputado se encuentre sujeto a investigación por otro delito que amerite prisión preventiva oficiosa, o bien por delito doloso cometido en contra de la misma persona, o cuando se trate del cónyuge, concubina o concubino, conviviente, ascendientes o descendientes de la víctima directa.

"II. Cuando el delito se encuentre excluido del beneficio de condena condicional.

"III. La reiteración en diversas ocasiones de actos dolosos de violencia o intimidación en contra de la víctima, o cuando el delito se haya cometido en situaciones de violencia familiar ocasionando lesiones."

⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

En ese sentido, considero que la extensión de invalidez a normas no cuestionadas debe ser excepcional. Debiendo retomarse estrictamente el criterio jurisprudencial «P./J. 53/2010, con número de registro digital: 164820» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", que parte de una relación normativa entre la norma impugnada y aquellas a las que se extiende la invalidez, pero no del criterio "mismo vicio".

Considerar que el "mismo vicio" es la razón central para invalidar normas no impugnadas nos lleva a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad son medios de control abstracto que se siguen siempre a instancia de una parte y que siguen reglas procesales.

La ley reglamentaria prevé sólo la extensión de invalidez como consecuencia (efecto) de una relación de dependencia con una norma impugnada e invalidada, y no su extensión con motivo de la "causa" o la razón que provocó la inconstitucionalidad de la primera ("mismo vicio").

Así, aunque existe suplencia amplia (artículo 40 de la ley reglamentaria),⁶ ésta es para corregir errores y examinar en conjunto los razonamientos para resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 39 de la ley reglamentaria),⁷ así como para pulir argumentos e invalidar las normas impugnadas con base en otros preceptos. Sin embargo, siempre se parte de la cuestión efectivamente planteada, y ello presupone una solicitud o una pretensión.

De considerar que hay una suplencia absoluta que pretende corregir cualquier defecto del ordenamiento: a) la ley no hubiera limitado la extensión de invalidez sólo a las normas cuya validez dependa de las impugnadas, sino a cualquier otra, b) se podría presentar una acción en cualquier tiempo, por ejemplo, o c) no hubiera sido necesario establecer una ley que reglamente técnicamente el procedimiento a seguir.

En ese sentido, considero que los efectos no deben hacerse extensivos al artículo 13 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado mediante Decreto 990 en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, en consecuencia, no debe declararse su invalidez extensiva, en virtud de que, aunque tenga el mismo vicio, en realidad su validez no depende de la norma impugnada.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

⁶ "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

⁷ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES NO EXCLUYE A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVER AQUÉLLA POR UNA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN DISCO COMPACTO QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOPANTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANCO DE LÓPEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANGO DE RODRÍGUEZ; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETELES DE ÁVILA CASTILLO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIANGUISMANALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TILAPA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACHICHUCA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAHUAPAN; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLANÉPANTLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAOLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAPANALÁ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOCHIMILCO; 23,

FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTOLTEPEC DE GUERRERO; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VENUSTIANO CARRANZA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VICENTE GUERRERO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHILTEPEC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPALA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINACATEPEC; Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZOQUITLÁN; TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

V. ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL LEGISLADOR TIENE LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO, ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOPANTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANCO DE LÓPEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANGO DE RODRÍGUEZ; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETELES DE ÁVILA CASTILLO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIANGUISMANALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TILAPA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACHICHUCA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAHUAPAN; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAOLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAANALÁ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOCHIMILCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTOLTEPEC DE GUERRERO; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MU-

NICIPIO DE VENUSTIANO CARRANZA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VICENTE GUERRERO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHILTEPEC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPALA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINACATEPEC; Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZOQUITLÁN; TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOPANTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TÉPANCO DE LÓPEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANGO DE RODRÍGUEZ; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETELES DE ÁVILA CASTILLO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIANGUISMANALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TILAPA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACHICHUCA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAHUAPAN; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAOLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAPANALÁ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOCHIMILCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTOLTEPEC DE GUERRERO; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VENUSTIANO CARRANZA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VICENTE GUERRERO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHILTEPEC;

23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPALA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINACATEPEC; Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZOQUITLÁN; TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE CONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEOPANTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANCO DE LÓPEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPANGO DE RODRÍGUEZ; 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYAHUALCO DE CUAUHTÉMOC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETELAS DE ÁVILA CASTILLO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIANGUISMANALCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TILAPA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACOTEPEC DE BENITO JUÁREZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLACHICHUCA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAHUAPAN; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTENANGO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAOLA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAPANALÁ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOCHIMILCO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOTOLTEPEC DE GUERRERO; 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VENUSTIANO CARRANZA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VICENTE GUERRERO; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XICOTLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHILTEPEC; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL

MUNICIPIO DE ZACAPALA; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE MÉNDEZ; 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINACATEPEC; Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZOQUITLÁN; TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito depositado el treinta de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió la acción de inconstitucionalidad que ahora se resuelve. Señaló como autoridades emisoras de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla e impugnó preceptos de leyes de ingresos de diversos Municipios de la misma entidad federativa, para el ejercicio fiscal 2019, todas publicadas el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Las normas impugnadas son las siguientes:

	Ley	Precepto impugnado
1	Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su

		entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$55.00 ..."
2	Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
3	Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
4	Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 22. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."

5	Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco de Cuauhtémoc, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
6	Ley de Ingresos del Municipio de Teteles de Ávila Castillo, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
7	Ley de Ingresos del Municipio de Tianguismanalco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
8	Ley de Ingresos del Municipio de Tilapa, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en

		términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
9	Ley de Ingresos del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
10	Ley de Ingresos del Municipio de Tlachichuca, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
11	Ley de Ingresos del Municipio de Tlahuapan, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su

		entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
12	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
13	Ley de Ingresos del Municipio de Tlanepantla, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00..."
14	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaola, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."

15	Ley de Ingresos del Municipio de Tlapanalá, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
16	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
17	Ley de Ingresos del Municipio de Tochimilco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
18	Ley de Ingresos del Municipio de Totoltepec de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Ac-

		ceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
19	Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
20	Ley de Ingresos del Municipio de Vicente Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
21	Ley de Ingresos del Municipio de Xicotlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán

		y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
22	Ley de Ingresos del Municipio de Xochiltepec, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
23	Ley de Ingresos del Municipio de Zacapala, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
24	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 (sic) ..."

25	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Méndez, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
26	Ley de Ingresos del Municipio de Zinacatepec, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
27	Ley de Ingresos del Municipio de Zoquitlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los

Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los numerales 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El promovente considera que las normas impugnadas al establecer que, por la reproducción de documentos y/o información solicitada, entregada en disco compacto, es necesario que el solicitante pague un derecho por la cantidad de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), transgreden el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional.

Aduce que conforme a dicho precepto de la Constitución y el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito por regla general, puesto que excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información o el costo del envío, en su caso, o por la certificación de los documentos.

De esta manera, los costos en la materia deben entenderse aquellos que constituyen una carga dirigida a los soportes en que se entrega la información, esto es, medios magnéticos, copias simples o certificadas, servicios de mensajería y envío, pero no la información per se.

Las normas impugnadas también son transgresoras del principio de máxima publicidad que impera en la materia, el cual impone la mayor disponibilidad a los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a la información, de tal manera que deben superarse los obstáculos procedimentales, económicos o de diversa índole.

Los preceptos impugnados constituyen un obstáculo al ejercicio del derecho de acceso a la información porque, de manera injustificada y desproporcionada, establecen un cobro que no atiende al costo de los materiales para realizar la reproducción de la información solicitada.

De los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el legislador nacional precisó que sólo podrían realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos por la expedición de copias certificadas.

Las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional en el gremio periodístico, como sujetos destinatarios de la norma, quienes tienen la función social de buscar información sobre temas de interés público, de tal manera que se genera un efecto inhibitorio en la función laboral de los periodistas.

Al revestir la naturaleza de normas tributarias, los preceptos impugnados deben cumplir con los principios que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, entre los que se encuentra el de proporcionalidad tributaria. En el caso, las cuotas establecidas no guardan exacta concordancia con el costo del disco compacto mediante el cual se reproduce la información solicitada.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 27/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto, le requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla, rendir un informe y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

QUINTO.—Certificación. El uno de marzo de dos mil diecinueve, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiocho de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecinueve.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el veinte de marzo del mismo año, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de Nicolás Sánchez Torres, quien se ostentó como director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos, rindió el informe que le fue requerido.

En primer lugar, planteó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, al considerar que el órgano legitimado para promoverla, por viola-

ción al derecho consagrado en el artículo 6o. constitucional, es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, no así la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos de los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución y 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otra parte aduce que no le asiste la razón al accionante porque el cobro previsto en las normas impugnadas tiene sustento en el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución; refiere que lo que en su caso existe, es un conflicto de normas de la misma jerarquía entre el artículo 6o. apartado A, fracción III y el diverso 115 de la Constitución, el cual debe solucionarse en aplicación de la regla *lex posterior derogat priori*, de tal manera que fue la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce la que le otorga legitimación al organismo garante nacional del derecho de acceso a la información, al ser posterior a la reforma que legitimó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En otro orden, refiere que tratándose de los derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, mientras que, en los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante, la capacidad contributiva del sujeto pasivo; en el caso de los derechos, tiene una menor relevancia la capacidad contributiva; sin embargo, los Municipios necesitan ingresos que les permitan cumplir su actividad como órgano de gobierno, lo cual realizan con el cobro de derechos, como el impugnado.

Para la determinación de las cuotas por derechos debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos; de esta manera, las normas impugnadas cumplen con los principios de equidad y proporcionalidad.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veinte de marzo de dos mil diecinueve y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el tres de abril siguiente, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Eduardo Ismael Aguilar Sierra, quien se ostentó como consejero jurídico del gobernador del Estado, rindió el informe que le fue requerido.

Argumentó que las normas impugnadas no son inconstitucionales porque el gobernador del Estado cuenta con las atribuciones para promulgar y ordenar su publicación, en términos del artículo 79, fracción III, de la Constitución Local.

Asimismo, señaló que los preceptos impugnados no son inconstitucionales, puesto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución impone la obligación de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa y, por su parte, conforme al artículo 6o. de la Norma Fundamental y los diversos 17 y 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los costos por la entrega de información no podrán ser superiores a los de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación, cuando proceda.

Además indica que esa normativa establece que el cobro de las cuotas, no deberán ser mayores a las previstas en la Ley Federal de Derechos, la cual, en su artículo 5, fracción VI, establece que, por certificación o expedición de constancias distintas a las señaladas en ese precepto se pagarán \$164.73 (ciento setenta y cuatro pesos 73/100 M.N.), aunado a que la entrega de la información en medios ópticos, es sólo una de las modalidades establecidas en la ley general de la materia y el monto señalado en los preceptos impugnados, es acorde a los preceptos señalados.

Indica que debe considerarse que el servicio de almacenamiento para la entrega de información entraña un procedimiento complejo que implica el despliegue de diversos recursos por parte del Estado, por lo que el cobro que se realiza por los derechos está relacionado con el costo del servicio que para el Estado implica y, por ello, guarda relación con el monto que, por ese concepto se cobra.

Refiere que si bien la accionante indicó que los preceptos impugnados establecen la cantidad de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) lo cual no guarda relación con el costo del material, lo cierto es que no ofreció medio de convicción alguno para justificar su dicho.

OCTAVO.—Alegatos. Por escritos presentados el veintiséis y treinta de abril de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, formularon alegatos.

NOVENO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. Esta representación no formuló pedimento en este asunto.

DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de quince de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el 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 g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

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

¹ Constitución General

"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 o de las entidades federativas, 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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"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."

³ Acuerdo General Número 5/2013

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobrepasearse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

Unidos Mexicanos,⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugnan los decretos por los que se emitieron las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve de los Municipios de Teopantlán, Tepanco de López, Tepango de Rodríguez, Tepeyahualco, Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Teteles de Ávila Castillo, Tianguismanalco, Tlaxcala, Tlaxcoyotepec de Benito Juárez, Tlachichuca, Tlahuapan, Tlaltenango, Tlanepantla, Tlaola, Tlapanalá, Tlaxco, Tochimilco, Totoltepec, Venustiano Carranza, Vicente Guerrero, Xicotlán, Xochiltepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zinacatepec y Zoquitlán, todos del Estado de Puebla, publicados el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad.

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente en que se publicaron las referidas leyes, es decir, del uno al treinta de enero de dos mil diecinueve, por lo que si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda en esta última fecha ante este tribunal, se concluye que es oportuna.

TERCERO.—Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

⁴ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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."

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ confiere al presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad. Luis Raúl González Pérez demostró su carácter de presidente de la Comisión mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.⁶

Cabe precisar que se impugnan preceptos de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho al acceso a la información, que el promovente estima violatorios del derecho al acceso a la información pública, así como el de proporcionalidad y equidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

El Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad por violación al derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. constitucional, al considerar que el ente legitimado es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución y 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

⁶ Foja 39 del expediente.

Debe desestimarse dicha causal porque si bien es cierto la fracción II del artículo 105⁷ constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General y, en ese sentido, en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sólo puede impugnar normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales.

También lo es que a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le otorga la legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

⁷ "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:

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

"e) Se deroga.

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, 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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales; e,

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; ..."

En consecuencia, si la comisión es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional; también puede alegar violaciones al derecho de acceso a la información.

Así, tanto el Instituto Nacional garante del derecho de acceso a la información, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en relación con el derecho humano de acceso a la información pública, sin que pueda considerarse que la legitimación de uno, excluye a la otra, puesto que ambas atribuciones se establecen desde la Constitución; de ahí que la causa de improcedencia deba desestimarse.

No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente proceder al estudio de la materia de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario tener en cuenta que este Tribunal Pleno, en la diversa acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, analizó el artículo 6o., fracción III,⁸ de la Constitución General, en cuanto prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información.

Al respecto, se precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

⁸ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

Además, en relación con el principio de gratuidad se acudió al precedente de la acción de inconstitucionalidad 5/2017,⁹ en el que se resolvió que:

- El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

⁹ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

- En relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Asimismo, este Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133, 134 y 141¹⁰ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la In-

¹⁰ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

"III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."

"Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

formación Pública, y los diversos 5 y 28¹¹ de la Ley Modelo Interamericana

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización; y,

"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiere la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

"Artículo 133. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

"Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado."

"Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso; y,

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

¹¹ "5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción

"28. (1) El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.

"(2) El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada; el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

sobre Acceso a la Información,¹² estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

Así, resolvió que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.¹³

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.¹⁴ De esta manera, resolvió que si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.¹⁵

Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permi-

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales en relación con los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

¹² Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos, 29 abril 2010.

¹³ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos.". Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

¹⁴ El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

¹⁵ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

tan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Así, en el precedente se resolvió que tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí, la Ley Federal de Derechos sólo era un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna ley de ingresos municipal preveía una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos era inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ello no implicaba que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la mencionada Ley General de Transparencia debían ser consideradas como una cuota máxima.

Además, en apoyo a su determinación, citó los precedentes de esta Suprema Corte en relación con que las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados.

Los precedentes se advierten de las tesis de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.",¹⁶ "DERECHOS POR SER-

¹⁶ El texto de la tesis dice: "No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196933, página 54.

VICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",¹⁷ "DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL."¹⁸ y "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)."¹⁹

¹⁷ El texto de la tesis dice: "Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.". Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno de la Novena, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196934, página 41.

¹⁸ El texto de la tesis dice: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme. Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva.". Jurisprudencia 2a./J. 122/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, registro digital: 174268, página 263.

¹⁹ El texto de la tesis dice: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración

El Tribunal Pleno estableció que de los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos, se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

Con base en las razones sostenidas por el Pleno de este Tribunal Constitucional en dicha ejecutoria, es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados, el argumento de la accionante en el que refiere que, al establecer que, por la reproducción de documentos y/o información solicitada, entregada en disco compacto, es necesario que el solicitante pague un derecho por la cantidad de \$55.00 (cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), las normas contravienen el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en el artículos 6o., apartado A, fracción III, constitucional.

Lo anterior es así porque ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

En relación con lo anterior, debe precisarse que no se inadvierte que ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación,

un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.". Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, registro digital: 160577, página 2077.

se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.²⁰

Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional.

²⁰ Ello se advierte de la jurisprudencia P./J. 136/2009, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa —las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo—, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos además, de razonados por el legislador en el proceso respectivo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.

Aunado a lo anterior, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos siguientes:

	Ley	Precepto impugnado
1	Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$55.00 ..."
2	Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
3	Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para

		<p>su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
4	Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 22. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
5	Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco de Cuauhtémoc, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
6	Ley de Ingresos del Municipio de Teteles de Ávila Castillo, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>

7	Ley de Ingresos del Municipio de Tianguismanalco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
8	Ley de Ingresos del Municipio de Tilapa, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
9	Ley de Ingresos del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
10	Ley de Ingresos del Municipio de Tlachichuca, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos,

		<p>en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
11	Ley de Ingresos del Municipio de Tlahuapan, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
12	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
13	Ley de Ingresos del Municipio de Tlanepantla, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para</p>

		<p>su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
14	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaola, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
15	Ley de Ingresos del Municipio de Tlapanalá, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
16	Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>

17	Ley de Ingresos del Municipio de Tochimilco, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
18	Ley de Ingresos del Municipio de Totoltepec de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
19	Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 24. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
20	Ley de Ingresos del Municipio de Vicente Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos,

		<p>en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
21	Ley de Ingresos del Municipio de Xicotlán, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
22	Ley de Ingresos del Municipio de Xochiltepec, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
23	Ley de Ingresos del Municipio de Zacapala, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para</p>

		<p>su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
24	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$55.00 ..."</p>
25	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Méndez, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>
26	Ley de Ingresos del Municipio de Zinacatepec, para el ejercicio fiscal 2019	<p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p>"III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."</p>

27	Ley de Ingresos del Municipio de Zoquitlán, para el ejercicio fiscal 2019	"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ... "III. Disco compacto. \$ 55.00 ..."
----	---	--

Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez formulados por la promovente. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."²¹

²¹ Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, registro digital: 2005220, página 356 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».

SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción V,²² y 45, párrafo primero,²³ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 11/2017,²⁴ 4/2018²⁵ y 13/2018 y su acumulada 25/2018.²⁶

Asimismo deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco de Cuauhtémoc, 23, fracción III, de la Ley

²² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"V. Los puntos resolutive 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."

²³ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

²⁴ Resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2017, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁵ Resuelta el 3 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁶ Resuelta el 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

de Ingresos del Municipio de Teteles de Ávila Castillo, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tianguismanalco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlilapa, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlachichuca, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlahuapan, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlanepantla, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaola, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlapanalá, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tochmilco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totoltepec de Guerrero, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vicente Guerrero, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochiltepec, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapala, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Méndez, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinacatepec, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zoquitlán, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales con reservas en cuanto a la legitimación, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyahualco de Cuahtémoc, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teteles de Ávila Castillo, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tianguismanalco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tilapa, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlachichuca, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlahuapan, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltenango, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlanepantla, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaola, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlapanalá, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tochmilco, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Totoltepec de Guerrero, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vicente Guerrero, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochiltepec, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapala, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Méndez, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinacatepec, 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zoquitlán, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal del año 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron en su totalidad por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutié-

rez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. se apartaron únicamente de algunas consideraciones. El Ministro Aguilar Morales expresó salvedades.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que, en lo futuro, en sus disposiciones generales de vigencia anual se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, y 4) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades y Medina Mora I., respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) no imprimir efectos extensivos de invalidez a ningún precepto adicional a los impugnados directamente. Los Ministros Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y a favor del proyecto original. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, el segundo previo aviso al Tribunal Pleno y el tercero previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 27/2019.

1. En sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 27/2019 en el sentido de declarar la invalidez de preceptos de las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, de diversos Municipios del Estado de Puebla. Para ello estimamos que tales normas contravienen el derecho de acceso a la información, toda vez que los montos establecidos para los discos compactos como medio de proveer el acceso no fueron fijados conforme a una base objetiva y razonable.
2. Si bien comparto el sentido del fallo y sus consideraciones sustanciales, en el siguiente voto expondré el motivo por el que difiero de los resultados específicos de la discusión atinente a la extensión de efectos. Es decir, mi disidencia no es respecto a la argumentación presente en la sentencia mayoritaria, sino sobre sus ausencias.

I. Razones del disenso

3. En la sesión atinente al asunto surgió a la discusión la posibilidad de extender efectos a normas distintas de las impugnadas. Dado que esta votación no alcanzó la mayoría requerida para la extensión, naturalmente la argumentación no se plasma en la sentencia. Ejemplo de ello son las normas relacionadas a casos de búsqueda y digitalización en que, me parece, una extensión era posible por estar en presencia del mismo vicio de invalidez.
4. Desde mi punto de vista, para que proceda la extensión de invalidez por el mismo vicio, es necesario que: a) las normas a las que se pretenda extender la invalidez adolezcan del mismo vicio de invalidez; b) no sea necesario un argumento ulterior para demostrar tal invalidez; y, c) dicha invalidez pueda analizarse directamente ante el texto que se pretende invalidar por efectos, sin que sea requerido el estudio de materiales normativos distintos.
5. Diversas normas cubrían este requisito en el caso específico como las disposiciones que establecían cobros por búsqueda de información. A pesar de que también había otro tipo de cobros, cuya invalidez por extensión pudo haberse discutido por carecer de una base objetiva y razonable, tal análisis ameritaría la contrastación de la existencia de tal base y su razonabilidad, lo que representaría un estudio independiente que, por tanto, descarto como lo he explicado en el párrafo antecedente.
6. Dejo constancia en este voto de que es mi criterio que una teoría coherente de extensión de efectos permite robustecer el control constitucional y, como en este caso, pudo depurar el ordenamiento jurídico de normas cuya inconstitucionalidad fue demostrada por el acertado razonamiento de la sentencia y, cuyo vicio de invalidez guardaba identidad al analizado.

Este voto se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 12, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "REGISTRO DE NACIMIENTO EXTEMPORÁNEO (...) 1.5", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN, Y 20, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN, AMBAS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 12, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "REGISTRO DE NACIMIENTO EXTEMPORÁNEO (...) 1.5", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN, Y 20, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN, AMBAS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].

IV. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL CONGRESO LOCAL, AL ELIMINAR LAS CUOTAS DE COBRO PARA EL REGISTRO DE NACIMIENTO PREVISTAS EN LAS DISPOSICIONES QUE REMITEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS, CUMPLE CON ESTE PRINCIPIO (ARTÍCULOS 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLEACAQUE, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATEPEC, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 247, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE

BRAVO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; Y 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LAS NORMAS IMPUGNADAS REMITEN A OTRAS DIVERSAS QUE HAN SIDO REFORMADAS (ARTÍCULOS 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COSOLEACAQUE, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATEPEC, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 247, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATZACOALCOS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 246, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; Y 4 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VERACRUZ, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 245, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO HACENDARIO MUNICIPAL; TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: MARCO TULIO MARTÍNEZ COSÍO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de septiembre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Mediante escrito recibido el treinta de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que enseguida se precisan:

2. Autoridad emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas:

- a) Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

3. Normas generales impugnadas:

4. Artículo 4 de la Ley Número 54 de Ingresos del Municipio de Coatepec, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

5. Artículo 4 de la Ley Número 55 de Ingresos del Municipio de Coatzacoalcos, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

6. Artículo 4 de la Ley Número 60 de Ingresos del Municipio de Córdoba, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

7. Artículo 4 de la Ley Número 64 de Ingresos del Municipio de Cosoleacaque, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

8. Artículo 4 de la Ley Número 126 de Ingresos del Municipio de Medellín de Bravo, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del Año 2019.

9. Artículo 12, en la porción normativa "Registro de nacimientos extemporáneos 1.5", de la Ley Número 128 de Ingresos del Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

10. Artículo 4 de la Ley Número 193 de Ingresos del Municipio de Tierra Blanca, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

11. Artículo 20, fracción II, de la Ley Número 210 de Ingresos del Municipio de Tuxpan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

12. Artículo 4 de la Ley Número 215 de Ingresos del Municipio de Veracruz, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2019.

13. Todas publicadas en el Número Extraordinario 522 de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

14. SEGUNDO.—El concepto de invalidez que plantea la accionante es, en síntesis, el siguiente:

15. Los artículos impugnados vulneran el derecho a la identidad y a la gratuidad en el registro de nacimientos, al prever cobros por registros ordinarios y extemporáneos.

16. Del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, se desprenden cuatro postulados fundamentales:

a) Toda persona tiene derecho a la identidad.

b) Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.

c) El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.

d) La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

17. Un presupuesto jurídico formal para materializar el derecho a la identidad es, inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y, en este sentido, asentar públicamente el reconocimiento del nombre, la nacionalidad y la filiación de la persona. De esta forma, el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos relacionados con el derecho a la identidad.

18. Son tres las características esenciales del derecho a la identidad:

a) **Universalidad:** Asegura a toda persona el acceso al registro de su nacimiento en territorio nacional, independientemente de su raza, sexo, condición económica, procedencia o cualquier otra circunstancia.

b) Gratuidad: Elimina el cobro de una tarifa oficial o extraoficial por registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se hace de manera oportuna o tardía.

c) Oportunidad: Pretende realizar el registro inmediatamente después del nacimiento.

19. En el caso que nos ocupa, importa la gratuidad, por contribuir a la universalidad y la oportunidad en el registro del nacimiento, al ser un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, si se tiene en cuenta que las personas, en especial, las niñas y los niños, que no son registrados, no cuentan con un acta y, por ello, carecen de identidad legal, lo que limita su posibilidad de acceder a otros derechos indispensables para su supervivencia y desarrollo; de ahí que la falta de registro y del acta de nacimiento pueda constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

20. Por esta razón, el Poder Reformador de la Constitución dispuso, en el artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 4o., publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce que, a partir de su entrada en vigor, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrían seis meses para prever en sus códigos hacendarios o financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

21. Contrario a lo anterior, las leyes de ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Minatitlán, Tierra Blanca, Tuxpan y Veracruz establecen tarifas por el registro ordinario y extemporáneo de nacimiento que van desde una hasta veinte unidades de medida y actualización. Específicamente, los artículos 12 y 20 de las leyes de ingresos de los Municipios de Minatitlán y Tuxpan prevén tarifas de uno punto cinco unidades, por el registro de nacimiento hecho de forma extemporánea; mientras que el artículo 4 de las leyes de ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Tierra Blanca y Veracruz contemplan, mediante una regla de dependencia y complementación con sus códigos hacendarios, tarifas por el registro tanto ordinario como extemporáneo de nacimiento.

22. La constitucionalidad de las tarifas por registro de nacimiento ha sido analizada por el Pleno de esa Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016, 36/2016, 4/2017, 6/2017, 9/2017,

10/2017, 11/2017, 4/2018, 7/2018 y 26/2018, en las que se declaró la invalidez de diversas normas que, incluso, so pretexto de incentivar a los padres a declarar inmediatamente el nacimiento de sus hijos, establecían un cobro por el registro o condicionaban su gratuidad a la temporalidad establecida en la ley y, con ello, implicaban un cobro directo por la inscripción y expedición de la primera acta. En la última de las acciones señaladas, además de invalidarse el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, Veracruz, para el Ejercicio Fiscal 2018, se determinaron efectos vinculantes hacia el futuro, a fin de que la Legislatura Estatal, se abstuviera de legislar nuevamente en el mismo sentido.

23. Empero, el Congreso del Estado de Veracruz no ha acatado el mandato constitucional de modificar sus leyes hacendarias y códigos financieros, a efecto de establecer la exención en el cobro de derechos por el registro de nacimiento y, al establecer tarifas por este concepto, introduce una nueva manera de determinar un pago por el registro, con dos consecuencias: la primera, un cobro directo al registro y emisión de la primera acta y la segunda, desincentivar a los padres a registrar a los menores ante el cobro instituido; estableciendo así obstáculos reales para garantizar a la mayoría de los mexicanos el derecho a la identidad.

24. En efecto, es inadmisibles cualquier cobro, ya que la Constitución reconoce expresamente la gratuidad del referido derecho y no autoriza excepciones. La gratuidad del registro de nacimiento debe entenderse como una prerrogativa universal de accesibilidad directa e inmediata en la que no puede tolerarse el cobro de algún concepto por la ejecución de un acto que, en el fondo, constituye una obligación de garantía del Estado.

25. La obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización de este derecho, además de que supone el establecimiento de elementos mínimos que deben proveerse a toda persona de forma inmediata, sin que medien contra argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre escasez de recursos o similares.

26. En este sentido, no resulta válido el alegato de que las normas que se impugnan encuentran justificación en los conceptos económicos aplicables al registro de nacimiento, erigiéndose como una medida que incentiva la consecución de dicha finalidad, puesto que, como se ha expuesto, la Constitución reconoce que el derecho a la identidad, al registro inmediato y a la gratuidad de ese registro y de la primera acta de nacimiento son obligaciones para el Estado; por tanto, no se trata de un servicio prestado por éste, sobre

el que pueda aplicar algún cobro o contribución, sino de la garantía constitucional para hacer efectivo un derecho humano.

27. En el caso del derecho a la gratuidad del registro de nacimiento, deben analizarse otros derechos que también se vulneran, así como aquellos que, sin violarse directamente, son condición necesaria para el respeto, protección y garantía de los transgredidos. La violación del derecho a la identidad, por no garantizar la gratuidad del registro de nacimiento, puede, por una parte, propiciar la falta de inscripción en el registro civil y, por otra, la vulneración o, al menos, vulnerabilidad de los derechos al nombre y la nacionalidad, al igual que los derivados de la filiación, la personalidad jurídica, la seguridad social, la educación, la política, la cultura, entre otros.

28. Así pues, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro gratuito e inmediato del nacimiento de un niño o una persona adulta, se facilita su exclusión, ya que, dada la falta del documento público que reconozca su identidad, no tendrá acceso a diversas prerrogativas. Por tanto, el derecho a la identidad, mediante un registro inmediato y gratuito, debe ser valorado, más que como una simple formalidad jurídica o cuestión presupuestal, como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

29. Adicionalmente, el registro de nacimiento es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, de la que deben destacarse los artículos 7 y 8. Así también, interesa el dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido conforme al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el *Caso Mónaco contra Argentina*, relativo a la adopción irregular, el cual concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y emitir documentos de identidad, constituye una violación al párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tiene por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal del niño.

30. La problemática descrita puede afectar en mayor medida a niños pertenecientes a grupos marginados, tales como indígenas, migrantes, residentes en zonas rurales, remotas o fronterizas, entre otros, pues las razones que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural. En ciertos casos, para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento y los gastos de traslado a las oficinas del registro civil,

se convierten en una barrera que impide la materialización del derecho en cuestión.

31. TERCERO.—La promovente estima que se infringen los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal; segundo transitorio del decreto por el que se adicionó este precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32. CUARTO.—En acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 23/2019 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

33. En auto de seis de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas generales impugnadas y al ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

34. QUINTO.—En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, se refiere, por una parte, haber cumplido con la obligación que establece el artículo 49, fracción II, de la Constitución Estatal, en cuanto a la publicación de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal del año 2019, en el número extraordinario 522 de la Gaceta Oficial de treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por otra parte, haber celebrado el veintidós de abril de dos mil trece un convenio de colaboración con el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para la implementación de la Campaña Nacional para el Registro Universal y Oportuno de Nacimientos a través de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, por virtud del cual, en la actualidad, los registros de nacimientos en el Estado no son objeto de cobro alguno.

35. SEXTO.—El Poder Legislativo del Estado de Veracruz, al rendir su informe, señaló que actuó conforme a lo dispuesto por los artículos 26, fracción I, inciso b), 33, fracción I, 38 y 71, fracción V, de la Constitución, 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, 6, fracción I, inciso b), 18, fracción I y 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 75 y 76 del Reglamento para el Gobierno

Interior del Poder Legislativo, todos de dicho Estado; que la fundamentación y motivación, tratándose de actos legislativos, no implican que deba emitirse una consideración específica respecto de cada uno de los artículos aprobados, ni de las fracciones, incisos y párrafos que los componen; que las normas impugnadas no establecen un cobro por la expedición de la primera acta de nacimiento, sino posteriores, con lo cual se garantiza el derecho a la identidad y se respeta la atribución de los municipios de cobrar derechos por trámites y servicios; y que, al no haberse impugnado los códigos hacendarios de los municipios, no se está en posibilidad de analizar a cabalidad las normas cuya invalidez se demanda.

36. SÉPTIMO.—El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

37. OCTAVO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

38. PRIMERO.—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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre artículos de diversas Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal del año 2019 y la Constitución Federal e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

39. SEGUNDO.—Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

40. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

41. Conforme al artículo citado, 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 hubiese publicado la norma impugnada; en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

42. En el caso, las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal del año 2019, en que se contienen las normas que se impugnan, se publicaron en el Periódico Oficial Local, el lunes treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el martes uno y concluyó el miércoles treinta de enero de dos mil diecinueve.

43. La acción de inconstitucionalidad fue presentada en esta última fecha, según consta al reverso de la foja veinticuatro del expediente; por lo que debe concluirse que se promovió oportunamente.

44. TERCERO.—A continuación, se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

45. Suscribe el escrito Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia simple del oficio DGPL-1P3A.-4858, mediante el cual el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores le comunica que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, el Pleno de dicho órgano legislativo lo eligió con tal carácter para el periodo 2014-2019 (foja veinticinco del expediente).

46. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone:

"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 o de las entidades federativas, 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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;"

47. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

"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. ..."

"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."

48. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la Comisión su representación legal:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de

la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y"

"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."

49. En consecuencia, debe estimarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicha Comisión.

50. Finalmente, debe señalarse que, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la Comisión es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter local, como las impugnadas, por estimar que violan derechos fundamentales, como plantea la promovente en su escrito.

51. CUARTO.—Este Tribunal Pleno advierte, de oficio, que respecto de los artículos 12, en la porción normativa que indica "Registro de nacimiento extemporáneos ... 1.5", de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que textualmente dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

52. Del artículo antes transcrito, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

53. La causa de improcedencia mencionada resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 65 de la citada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las causas de improceden-

cia que se establecen en el artículo 19, con excepción de determinados supuestos:

"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."

54. Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, al constituir ésta el único objeto de análisis en este medio de control constitucional.

55. Lo anterior puede ser resultado de la modificación de la norma impugnada; sin embargo, deben satisfacerse dos aspectos: (i) uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo; y, (ii) otro de carácter material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo; tal como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

Décima Época

Registro digital: 2012802

Pleno

Jurisprudencia

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 35, Tomo I, octubre de 2016

Materia común

P./J. 25/2016 (10a.)

Página 65

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas»

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación

o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

56. Ahora bien, en el caso, la promovente solicitó la invalidez, entre otros, de los artículos 12, en la porción normativa que indica "Registro de nacimiento extemporáneos (...) 1.5", de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, del tenor literal siguiente:

Ley Número 128

De ingresos del Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 12. Los derechos por los Servicios del Registro Civil Municipal se causarán y pagarán, en UMA'S, de acuerdo a las cuotas siguientes:

CONCEPTO	Costo en UMA's
Expedición de copias certificadas de actas del registro civil, incluye el papel sellado	1.5
Certificación de copia fiel directa del libro de actas	1.5
Expedición de copias certificadas literal de cualquier acto registral, incluye papel sellado	2
<u>Registro de nacimiento extemporáneos</u>	<u>1.5</u>
...	
Constancia de Registro Extemporáneo	1.5
..."	

Ley Número 210

De ingresos del Municipio de Tuxpan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 20. Los Derechos por los Servicios del Registro Civil se causarán y pagarán, en Unidades de Medida y Actualización, de acuerdo a las cuotas siguientes:

I. Por la expedición de copias de actas del Registro Civil, incluyendo el papel sellado, con excepción de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento de una persona y, en su caso, del acta de adopción, uno punto cinco;

II. Registros ordinarios y extemporáneos de nacimientos, uno punto cinco;

..."

57. El treinta de mayo siguiente, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado el "*Decreto Número 246, que reforma las leyes de ingresos de los municipios*

Minatitlán y Tuxpan del Estado de Veracruz, correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019; y los Códigos Hacendarios para los municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Orizaba, Tierra Blanca y Veracruz, todos del Estado de Veracruz", mediante el cual se reforman los artículos 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas para el Ejercicio Fiscal 2019; 246, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Alvarado, 245, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Boca del Río, 247, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Coatepec, 245, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Coatzacoalcos, 246, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Córdoba, 245, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Cosoleacaque, 246, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Emiliano Zapata, 246, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Medellín, 247, fracción III, del Código Hacendario para el Municipio de Orizaba, 246, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Tierra Blanca y 245, fracción II, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz; el cual entró en vigor, conforme al artículo transitorio primero, el día siguiente al de su publicación.¹ Entre las normas que fueron objeto del mismo, se encuentran las impugnadas en la presente acción, quedando de la siguiente forma:

Ley Número 128

De ingresos del Municipio de Minatitlán, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 12. Los derechos por los Servicios del Registro Civil Municipal se causarán y pagarán, en UMA'S, de acuerdo a las cuotas siguientes:

CONCEPTO	Costo en UMA's
Expedición de copias certificadas de actas del registro civil, incluye el papel sellado	1.5

¹ Transitorios

"PRIMERO.—El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado."

Certificación de copia fiel directa del libro de actas	1.5
Expedición de copias certificadas literal de cualquier acto registral, incluye papel sellado	2
<u>Registro de nacimiento extemporáneos</u>	<u>0</u>
...	
Constancia de Registro Extemporáneo	1.5

..."

Ley Número 210

De ingresos del Municipio de Tuxpan, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 20. Los Derechos por los Servicios del Registro Civil se causarán y pagarán, en Unidades de Medida y Actualización, de acuerdo a las cuotas siguientes:

I. Por la expedición de copias de actas del Registro Civil, incluyendo el papel sellado, con excepción de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento de una persona y, en su caso, del acta de adopción, uno punto cinco;

II. Registros ordinarios y extemporáneos de nacimientos, cero;

..."

58. Como se advierte, los artículos 12, en la porción normativa que indica "Registro de nacimiento extemporáneos ... 1.5", de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, fueron reformados, a efecto de eliminar las cuotas para el cobro de derechos por el registro ordinario o extraordinario de nacimientos y prever su gratuidad.

59. De lo anterior se desprende el cumplimiento de los criterios formal y material, a que alude la tesis de jurisprudencia antes transcrita, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo que conduce al sobreseimiento por cesación de efectos; ya que las normas impugnadas a las que se ha hecho referencia fueron modificadas a través del procedimiento legislativo correspondiente y los cambios de que fueron objeto, impactan en el sentido normativo, al variar su contenido y alcance.

60. En consecuencia, debe sobreseerse en el presente asunto, respecto de estos artículos, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia,² al resultar fundada la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 del propio ordenamiento.

61. QUINTO.—Al no haberse hecho valer por las partes alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni advertirse de oficio algún otro por este Alto Tribunal, se procede al estudio del concepto de invalidez que aduce la accionante en contra de los artículos de las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal del año 2019, que a continuación se transcriben:

Ley Número 054

De ingresos del Municipio de Coatepec, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Coatepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave³ y demás legislación aplicable."

² "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;"

³ **Código Número 820 Hacendario para el Municipio de Coatepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"...

"Libro tercero

"De los ingresos municipales

"...

"Título segundo

"De los derechos por servicios prestados por las dependencias y entidades municipales

"...

Ley Número 055

De ingresos del Municipio de Coatzacoalcos, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Coatzacoalcos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁴ y demás legislación aplicable."

Ley Número 060

De ingresos del Municipio de Córdoba, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵ y demás legislación aplicable."

"Capítulo XII**"De los derechos por los servicios del registro civil**

"..."

"Artículo 247. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

"..."

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero."

⁴ **Código Número 570 Hacendario para el Municipio de Coatzacoalcos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"..."

"Libro tercero**"De los ingresos municipales**

"..."

"Título segundo**"De los derechos por servicios prestados por las dependencias y entidades municipales**

"..."

"Capítulo XII**"De los derechos por los servicios del Registro Civil**

"..."

"Artículo 245. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

"..."

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero;

"..."

⁵ **"Código Número 542 Hacendario para el Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"..."

"Libro tercero

Ley Número 064

De ingresos del Municipio de Cosoleacaque, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Cosoleacaque del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁶ y demás legislación aplicable."

Ley Número 126

De ingresos del Municipio de Medellín de Bravo, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de

"De los ingresos municipales

" ...

"Título segundo

"De los derechos por servicios prestados por las dependencias y entidades municipales

" ...

"Capítulo XII

"De los Derechos por los Servicios del Registro Civil

" ...

"Artículo 246. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero."

⁶ **Código Número 577 Hacendario para el Municipio de Cosoleacaque del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

" ...

"Libro tercero

"De los Ingresos Municipales

" ...

"Título segundo

"De los Derechos por Servicios Prestados por las Dependencias y Entidades Municipales

" ...

"Capítulo XII

"De los Derechos por los Servicios del Registro Civil

" ...

"Artículo 245. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero.

Medellín de Bravo, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁷ y demás legislación aplicable."

Ley Número 193

De ingresos del Municipio de Tierra Blanca, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁸ y demás legislación aplicable.

⁷ **Código Número 531 Hacendario para el Municipio de Medellín, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"...

"Libro tercero

"De los Ingresos Municipales

"...

"Título segundo

"De los Derechos por Servicios Prestados por las Dependencias y Entidades Municipales

"...

"Capítulo XII

"De los Derechos por los Servicios del Registro Civil

"...

"Artículo 246. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero."

⁸ **Código Número 536 Hacendario para el Municipio de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

"...

"Libro tercero

"De los Ingresos Municipales

"...

"Título segundo

"De los Derechos por Servicios Prestados por las Dependencias y Entidades Municipales

"...

"Capítulo XII

"De los Derechos por los Servicios del Registro Civil

"...

"Artículo 246. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero."

Ley Número 215

De ingresos del Municipio de Veracruz, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año 2019

"Artículo 4. Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹ y demás legislación aplicable."

62. La promovente impugnó estos artículos, porque las normas de los códigos hacendarios correspondientes a las que remiten, al momento de la promoción de la acción de inconstitucionalidad, preveían el cobro de derechos por el registro ordinario y/o extemporáneo de nacimiento.

63. Considera que ello resulta inconstitucional, por violación del derecho a la identidad, esencialmente, porque la Norma Fundamental garantiza expresamente, sin excepción, la gratuidad en el registro de nacimiento y la expedición de la primera acta respectiva, sin importar si esto se genera de forma oportuna o tardía.

64. En efecto, como señaló en el escrito inicial la promovente, las normas impugnadas autorizaban, indirectamente —remitiendo a las disposiciones de los códigos hacendarios— el cobro de derechos por el registro ordinario y/o extemporáneo de nacimiento. No obstante, dichas disposiciones fueron reformadas mediante el Decreto Número 246, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el treinta de mayo de dos mil diecinueve (ya referido en el apartado de causas de improcedencia), específicamente, para eliminar las cuotas de cobro para el registro de nacimientos.

⁹ **Código Número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

" ...

"Libro tercero

"De los Ingresos Municipales

" ...

"Título segundo

"De los Derechos por Servicios Prestados por las Dependencias y Entidades Municipales

" ...

"Capítulo XII

"De los Derechos por los Servicios del Registro Civil

" ...

"Artículo 245. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en salarios mínimos, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"II. Registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, cero."

65. Dicha reforma es acorde con los precedentes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016¹⁰, 7/2016¹¹ y 36/2016,¹² en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, así como las diversas 6/2016¹³ y 10/2016,¹⁴ en sesión de veintiocho de noviembre siguiente; 10/2017,¹⁵ en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete, 4/2017¹⁶ y 9/2017,¹⁷ en sesión de treinta y uno de octubre siguiente, así como las diversas 6/2017¹⁸ y 11/2017,¹⁹ en sesión de catorce de noviembre del mismo año; 4/2018,²⁰ 7/2018²¹ y 26/2018,²² en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho; en los que se declaró la invalidez de normas similares, sobre la base que derivado del párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Federal, así como el artículo segundo transitorio del decreto que lo adicionó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, se desprende que, sin límites ni restricciones: **a)** todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas inmediatamente después de su nacimiento; **b)** el Estado debe garantizar este derecho; **c)** la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse gratuitamente; y, **d)** las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus legislaciones la exención de cobro mencionada.

66. De acuerdo con estos razonamientos, y entendiendo que la lectura conjunta de las disposiciones hacendarias analizadas garantizan la gratuidad incondicional del registro de nacimientos y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, son infundados los conceptos de invalidez y, por tanto, el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cosoleacaque, en relación con el artículo 245, fracción II, del Código Hacendario Municipal; el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Córdoba, en relación con el artículo 246, fracción II, del Código Hacendario Municipal; el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatepec, en relación con el artículo 247, fracción II, del Código Hacendario Municipal; el artículo 4 de la Ley de

¹⁰ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹¹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹² Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de 11 votos.

¹³ Bajo la ponencia del Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de 11 votos.

¹⁴ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹⁵ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. Unanimidad de 11 votos.

¹⁶ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Unanimidad de 11 votos.

¹⁷ Bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Unanimidad de 11 votos.

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Unanimidad de 11 votos.

¹⁹ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

²⁰ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 10 votos.

²¹ Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de 10 votos.

²² Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. Unanimidad de 10 votos.

Ingresos del Municipio de Coatzacoalcos, en relación con el artículo 245, fracción II, del Código Hacendario Municipal; el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Blanca, en relación con el artículo 246, fracción II, del Código Hacendario Municipal; el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Medellín de Bravo, en relación con el artículo 246, fracción II, del Código Hacendario Municipal; y el artículo 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Veracruz, en relación con el artículo 245, fracción II, del Código Hacendario Municipal; todas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, son constitucionales.

67. Sin que en el caso, frente a la reforma señalada, proceda sobreseer, puesto que las normas reformadas no fueron las impugnadas, sino aquellas a las que remítan para integrar su contenido.

68. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

69. PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

70. SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 12, párrafo primero, en su porción normativa "Registro de nacimiento extemporáneos, 1.5", de la Ley Número 128 de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley Número 210 de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del considerando cuarto de esta sentencia.

71. TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 4 de las leyes de ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Tierra Blanca y Veracruz; todas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando quinto de esta ejecutoria.

72. CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

73. Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

75. En relación con el punto resolutivo primero:

76. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

77. En relación con el punto resolutivo segundo:

78. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por el sobreseimiento total en la presente acción de inconstitucionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por el sobreseimiento total en la presente acción de inconstitucionalidad, Piña Hernández por el sobreseimiento total en la presente acción de inconstitucionalidad, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por el sobreseimiento total en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículo 12, párrafo primero, en su porción normativa "Registro de nacimientos extemporáneos, 1.5", de la Ley Número 128 de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley Número 210 de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

79. En relación con el punto resolutivo tercero:

80. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y por consideraciones distintas, Medina Mora I., Pérez Dayán quien además votó por la invalidez de las porciones normativas "y demás legislación aplicable" y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio del concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 4 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Tierra Blanca

y Veracruz, todas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del año 2019, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

81. En relación con el punto resolutivo cuarto:

82. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

83. El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

84. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

85. Firman los Ministros presidente y ponente, con el secretario general de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 23/2019.

En sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la acción de inconstitucionalidad 23/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se demandó la invalidez del artículo 4 de las leyes de ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Tierra Blanca y Veracruz; artículo 12 del Municipio de Minatitlán, en la porción normativa que indica "Registro de nacimiento extemporáneos ... 1.5."; así como la inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II, del Municipio de Tuxpan, todas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve.

Al respecto, si bien en un principio sostuve mi postura en el sentido de que procedía el sobreseimiento por la totalidad de las normas impugnadas en dicha acción de inconstitucionalidad, al haber cesado los efectos de los vicios reclamados, en virtud de la reforma de treinta de mayo de dos mil diecinueve, de que fueron objeto los Códigos Hacendarios de dichos Municipios; obligado por la mayoría, coincidí con confirmar

la validez del artículo 4 de las leyes de ingresos de los Municipios de Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Medellín de Bravo, Tierra Blanca y Veracruz, pero por razones diversas a las sostenidas por la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno.

Lo anterior es así, puesto que el proyecto realiza una lectura conjunta de las leyes de ingresos impugnadas en relación con los códigos hacendarios de los respectivos Municipios, que contenían un cobro por registro de nacimientos y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento y concluye indicando, que los artículos impugnados son constitucionales al garantizar la gratuidad de dichos conceptos, en virtud de la reforma de que fueron objeto dichos códigos el treinta de mayo de dos mil diecinueve.

No obstante, el texto de las normas impugnadas, a saber, el artículo 4 de las leyes de ingresos antes referidas, prevé un texto como el siguiente (variando desde luego el Municipio de que se trate):

"Artículo 4 Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el **Municipio de Coatepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** y demás legislación aplicable."

De ahí que, desde mi punto de vista, bastaba con que el proyecto determinara la validez de las leyes de ingresos impugnadas, al únicamente remitir a los Códigos Hacendarios para señalar que los ingresos de los Municipios se regirán conforme a lo previsto en los mismos, sin que dicha remisión resulte inconstitucional en sí misma y sin que dichas leyes de ingresos establezcan el objeto ni la cuota de los derechos que en realidad pretendía impugnar el accionante (a saber, los cobros relativos al registro de nacimiento ordinario y extemporáneos, los cuales ya han sido declarados inconstitucionales por este Tribunal Pleno).

Este voto se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 23/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizaron los artículos 4 de las leyes de ingresos del Municipio de Coatepec, del Municipio de Coatzacoalcos, del Municipio de Córdoba, del Municipio de Cosoleacaque, del Municipio de Medellín de Bravo, del Municipio de Tierra Blanca y del Municipio de Veracruz, así como los artículos 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, todas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

Por un lado, en la sentencia se decidió que se actualizaba la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos **únicamente** respecto de los artículos 12, en la porción normativa que indica "*Registro de nacimiento extemporáneos ... 1.5*", de la Ley de

Ingresos del Municipio de Minatitlán y 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al Ejercicio Fiscal del Año 2019.¹

Lo anterior, en tanto que por Decreto publicado el treinta de mayo de este año, se reformaron –entre otras– las mencionadas disposiciones **para el efecto de establecer una cuota equivalente a "cero" para el registro ordinario o extraordinario de nacimientos, previendo así su gratuidad.**² Por tanto, se estimó que dicha reforma cumplía con los criterios formales y materiales para ser considerada un nuevo acto legislativo y ello conducía al sobreseimiento de la acción por cesación de efectos respecto de dichas normas.

Por otra parte, se reconoció la procedencia del estudio y posteriormente la validez de las normas impugnadas restantes, toda vez que si bien estas normas autorizaban indirectamente –remitiendo a las disposiciones de los códigos hacendarios– el cobro de derechos por el registro ordinario y/o extemporáneo de nacimiento; lo cierto es que dichas disposiciones fueron reformadas mediante el decreto de treinta de mayo de dos mil diecinueve, para el efecto de eliminar las cuotas de cobro para el registro de nacimientos. Por tanto, se consideró que dicha reforma fue acorde a los precedentes que ha emitido este Alto Tribunal en torno a declarar la invalidez de normas similares a las modificadas.³

¹ **Artículo 12.** Los derechos por los Servicios del Registro Civil Municipal se causarán y pagarán, en UMA'S, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...	
"Registro de nacimiento extemporáneos	1.5
" ... "	

Artículo 20. Los Derechos por los Servicios del Registro Civil se causarán y pagarán, en Unidades de Medida y Actualización, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

II. Registros ordinarios y extemporáneos de nacimientos, uno punto cinco."

² Dichas normas fueron reformadas para quedar de la siguiente forma:

Artículo 12. Los derechos por los Servicios del Registro Civil Municipal se causarán y pagarán, en UMA'S, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...	
"Registro de nacimiento extemporáneos	0
" ...	

Artículo 20. Los Derechos por los Servicios del Registro Civil se causarán y pagarán, en Unidades de Medida y Actualización, de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

II. Registros ordinarios y extemporáneos de nacimientos, cero."

³ En específico, se hizo referencia a las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016 y 36/2016, resueltas en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, así como las diversas 6/2016 y 10/2016, resueltas en sesión de veintiocho de noviembre siguiente; 10/2017, resuelta en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; 4/2017 y 9/2017, resueltas en sesión de treinta y uno de octubre siguiente; 6/2017 y 11/2017, resueltas en sesión de catorce de noviembre del mismo año; y 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho.

Formulo el presente voto particular, pues considero que los sistemas normativos impugnados por la accionante **cesaron integralmente sus efectos como motivo de la referida reforma**, con independencia de que algunas de las normas impugnadas no hubieran sido modificadas; lo que debía derivar –desde mi perspectiva– en que **la causal de cesación de efectos se actualizara respecto de la totalidad de la acción y no sólo respecto de las normas que señala la sentencia**.

Por un lado, resulta claro que era procedente sobreseer respecto del artículo 12 —en la porción normativa que indica "*Registro de nacimiento extemporáneos ... 1.5*"— de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán; así como respecto del artículo 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal del Año 2019. Lo anterior, pues mediante el decreto publicado el treinta de mayo del presente año, **dichas disposiciones fueron reformadas para el efecto de eliminar las cuotas para el cobro de derechos por el registro ordinario y/o extraordinario de nacimientos, previendo así su gratuidad**.

Por otro lado, en cuanto al resto de las disposiciones impugnadas, si bien estas no fueron modificadas directamente por el decreto antes mencionado, **sí fueron motivo de reforma los artículos correspondientes a los diversos Códigos Hacendarios municipales que preveían un cobro por el "registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos", a los cuales indirectamente remitían los artículos efectivamente impugnados por la accionante y que en conjunto formaban los sistemas normativos objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad**.

En efecto, las restantes normas impugnadas –de contenido materialmente idéntico– establecían:

"Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de [nombre del Municipio correspondiente] del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."

A su vez, los correspondientes códigos hacendarios municipales establecían, antes de la mencionada reforma, un cobro por el "[r]egistro de nacimientos ordinarios y extemporáneos". Así, es evidente que las normas impugnadas de las diversas leyes de ingresos municipales integraban, junto con los correspondientes códigos hacendarios municipales, **un sistema normativo mediante el que se preveía el cobro de derechos por la expedición de actas, como parte de los ingresos de los municipios en cuestión**.

Por tanto, tomando en consideración la reforma que recayó sobre todas las normas relevantes de los Códigos Hacendarios de los municipios involucrados y mediante la que se eliminó el cobro al registro de nacimientos, estimo que en el caso resultaba imposible para este Alto Tribunal entrar al análisis de los artículos 4 de las leyes de ingresos del Municipio de Coatepec, del Municipio de Coatzacoalcos, del Municipio de Córdoba, del Municipio de Cosoleacaque, del Municipio de Medellín de Bravo, del Municipio de Tierra Blanca y del Municipio de Veracruz, todas del Estado de Veracruz

de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal del año 2019; ya que dichas normas se impugnaron como parte de un sistema normativo que contempla a los derechos por la expedición de actas de nacimiento como parte de los ingresos municipales, **el cual fue modificado radicalmente, al punto de desarticular por completo el planteamiento de la acción.**

Cabe destacar que no era obstáculo para lo anterior el hecho de que en el capítulo de normas impugnadas no se hubieran señalado las correspondientes a los códigos hacendarios, pues lo cierto es que en el cuerpo de la demanda se precisó que **la violación radicaba en la remisión que hacían las leyes de ingresos a dichos códigos,** en tanto preveían el cobro de derechos por la expedición de actas de nacimiento. Los preceptos que hacen esta remisión no fueron impugnados por su contenido mismo, sino por el sentido normativo que tienen en conjunto con las normas a las cuales remiten.

Por tanto, al haberse reformado los códigos hacendarios municipales para eliminar el cobro por el registro de nacimientos, operó un cambio normativo del sistema legal impugnado. En similares términos me pronuncié en la **acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2008,**⁴ en donde sostuve que "debió decretarse el sobreseimiento total del decreto impugnado, pues la reforma a la Ley Federal de Remuneraciones fue de tal magnitud que dejó sin efectos al sistema expedido originalmente, dando lugar al surgimiento de un nuevo y diferente sistema".

En suma, en el presente caso, estimo que la reforma posterior fue de tal magnitud que prácticamente derogó el sistema expedido originalmente e incorporó una nuevo y diferente, por lo que cesaron los efectos de los sistemas normativos impugnados y, en consecuencia, **debió sobreseerse la presente acción en su totalidad.** Lo anterior, sin importar que las normas impugnadas hubieran quedado intocadas, pues éstas se encontraban inscritas en un sistema normativo nuevo que modificó su sentido y entendimiento, **por lo que se está ante un nuevo cuerpo legal y a ningún efecto práctico llevaba invalidar un decreto que ya no está vigente.**

Finalmente, considero importante destacar que el estudio de fondo de la sentencia precisamente pone de manifiesto la cesación de efectos que he expuesto, **pues las contestaciones que se dan a los conceptos de invalidez se hacen a partir del contenido de la nueva legislación,** al señalar que los preceptos impugnados no violan el derecho a la identidad en la medida en que han sido subsanados, con motivo de la eliminación del cobro al registro de nacimientos, **de manera que los planteamientos se resuelven partiendo de una legislación que no fue objeto de impugnación.**

Este voto se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA

⁴ Decidida en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve.

PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA EL SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA PROCEDIMENTAL PENAL QUE HA SIDO DEROGADA PERO AFECTA ASPECTOS DE DERECHOS SUSTANTIVOS.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA NO CONSTITUYE LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE JULIO DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dos de julio de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el veintidós de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.
2. Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante decretos LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.** El promovente señala como violados los artículos 1o. y 19, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, lo cual, se traduce en una violación a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso y seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

Que derivado de la reforma constitucional de dieciocho de julio de dos mil ocho, se implementó el sistema de justicia penal acusatorio en México; así se estableció, en el artículo 19 de la Constitución Federal, que la prisión preventiva oficiosa sólo procede en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determina la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, delitos a los que, mediante reforma de catorce de julio de dos mil once, se adicionó el delito de trata de personas; estableciéndose de esta manera, un catálogo restrictivo y excepcional de los supuestos en los que procede la aplicación de la prisión preventiva oficiosa.

Que en contraste a lo anterior, el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece un catálogo de delitos por los cuales se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa, distintos a los permitidos por el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal; contradiciendo la regla taxativa establecida en dicho precepto constitucional; lo cual transgrede los derechos humanos mencionados.

Que el artículo 19 de la Constitución Federal, en el segundo párrafo, señala los delitos en los que el Juez podrá ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa; y que contraria a esto derivado de la reforma, el referido código estableció una regla para determinar los delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista por la Norma Fundamental, cuando dicha norma, es clara al enunciar la procedencia de esta medida cautelar en los casos que la misma delimita, a manera de régimen de excepción.

Que en el caso de la delincuencia organizada es un delito que escapa a la posibilidad de ser regulado por el legislador local, en virtud de que su regulación se encuentra en la "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XX, inciso b, y en su artículo

3o., párrafo segundo, que válidamente señala la prisión preventiva oficiosa para este delito.

Que en los casos de **homicidio doloso y violación**, se encuentran regulados tanto a nivel federal como local, delitos considerados graves por la importancia de los bienes jurídicos a proteger, razón por la cual se permite la prisión preventiva de manera oficiosa, en virtud de lo explícitamente señalado por el Texto Constitucional. En el mismo sentido, señala que en cuanto al **delito de secuestro**, se encuentra regulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y por lo que hace al **delito de trata de personas**, tiene su regulación en la "Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos". La regulación de los **delitos cometidos con armas y explosivos**, se encuentran en la "Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos", por lo que, su regulación no es dable por el legislador local; y en cuanto a los **delitos contra la seguridad de la nación**, éstos son regulados en el Código Penal Federal, escapando también de la regulación a nivel local. Y finalmente en relación con los **delitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**, éstos entran dentro de los supuestos que el legislador puede regular como delitos graves y decretar que se aplique la prisión preventiva de manera oficiosa.

Indica que el artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas, señala delitos que no entran en los supuestos previstos en la regla constitucional, de ahí la incompatibilidad de la clasificación de los delitos graves que establece la norma impugnada.

Que debe tomarse en consideración que la regla constitucional establecida en el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal, obedece a la intención del Poder Reformador de la Constitución, de establecer la naturaleza de la prisión preventiva como una medida cautelar limitada únicamente a los casos en que sea estrictamente necesario, encaminada a garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, a los testigos o a la sociedad.

Que en contraposición la regla constitucional que establece la oficiosa de la prisión preventiva en los casos enlistados expresamente, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el propio Texto Constitucional, y señala que la prisión preventiva oficiosa procede no sólo en el caso de los delitos señalados por la Constitución Federal, sino además por una serie de delitos establecidos en el Código Penal Local, tales como atentados a la seguridad de la comunidad, peculado, extorsión, etcétera.

Que el efecto de la norma impugnada, es en esencia, el permitir que el juzgador determine la prisión preventiva oficiosa contra delitos que no son los explícitamente establecidos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, y que además, no protegen los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad o de la salud.

Lo que redundaría en una restricción inválida del derecho a la libertad personal, puesto que permite que se dicte la prisión preventiva de manera oficiosa por delitos que no son los previstos por la Constitución Federal.

Destaca las consideraciones de este Alto Tribunal respecto de las restricciones al derecho de la libertad personal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, en la que determinó que las restricciones a dicha libertad deben estar expresamente plasmadas en el Texto Constitucional.

Lo anterior, aunado a que la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, así como al debido proceso, pues establece una regla abierta que posibilita la prisión preventiva oficiosa ajena a la regla restrictiva prevista por el texto de la Constitución Federal.

Sobre esta línea, señala que autorizar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los delitos señalados en el artículo impugnado, implica que se evadan los principios de excepcionalidad y taxatividad, al no tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa.

En relación con las cuestiones relativas a los efectos, aduce que, de ser tildado de inconstitucional el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestiones de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 30/2017, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de veinticuatro de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los

Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para que rindieran su informe; así como a la procuradora general de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas rindió su informe, en los siguientes términos:

- Indica que contrario a lo que señala el accionante, la norma impugnada cumple con lo dispuesto en los artículos 1o. y 19 de la Constitución Federal; los artículos 1, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- En el apartado que denomina estándares constitucionales de la prisión preventiva oficiosa, señala que no es posible concluir como lo hace el accionante, que los delitos cuya comisión amerita la imposición de la medida cautelar, estén exhaustivamente determinados en el artículo 19 de la Constitución Federal; ya que la prisión preventiva oficiosa gira en torno a dos claros supuestos de actualización radicalmente distintos, lo que divide a este principio de *numerus clausus* en dos: i) lista de delitos "cerrada"; y, ii) lista de delitos "abierta"; la primera, supone la comisión de alguno de los cinco delitos especificados en el artículo 19 constitucional (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas); la segunda, supone cometer cualquier delito existente en el orden jurídico que implique la utilización de medios violentos como armas y/o explosivos, o que vulnere o que ponga en peligro la seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud (se trata de una lista tan amplia como lo sea la existencia de tipos penales, que vulnere dichos bienes jurídicos o que para su comisión se utilicen medios violentos).

Que la falta de una lista delimitada de delitos que puedan encuadrar en una de las hipótesis normativas abiertas, representa una situación jurídica que posibilita las arbitrariedades jurisdiccionales y que atenta contra los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica dentro del proceso penal. Es por ello, que el congreso de Tamaulipas, reformó el artículo 22 del Código Penal de la referida entidad, a efecto de delimitar tales hipótesis.

En este sentido, señaló que la norma impugnada no atenta contra la regla de procedencia de *numerus clausus*, sino que, por el contrario, su objetivo es cumplir con los mandatos constitucionales, pues integra de manera más clara y precisa la lista de posibilidades de procedencia de la prisión pre-

ventiva oficiosa, abonando así a los principios de seguridad jurídica y legalidad dentro del proceso penal en el Estado de Tamaulipas.

Asimismo, señala no existe razón jurídicamente válida para concluir que la norma impugnada atenta contra la regla constitucional de excepcionalidad o subsidiariedad de la prisión preventiva, ya que únicamente especifica y delimita los tipos penales que actualizan la oficiosa de dicha medida cautelar excepcional.

- En el apartado que denomina naturaleza de los delitos contenidos en el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, aduce que los delitos contenidos en el citado precepto, son de carácter grave ya que la comisión de estos afecta, de manera importante, valores fundamentales de la sociedad.

Por lo que, considera infundado lo expuesto por el accionante al mencionar que la prisión preventiva oficiosa procede ante la comisión de dichos delitos graves por el simple hecho de serlo, ya que, ésta procede en razón del artículo 19 constitucional, el cual prevé que el Juez ordenará la prisión preventiva oficiosa, en tanto se cometan delitos considerados graves por la ley, que atenten contra la seguridad de la nación, contra el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, basa su argumento en una premisa falsa, como lo es, que la gravedad del delito no puede considerarse como justificante para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, pues perdió de vista que justamente las hipótesis normativas abiertas antes referidas presuponen la gravedad del delito. Pues la verdadera naturaleza de los delitos contenidos en el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, corresponden con las hipótesis del artículo 19 constitucional, las cuales son: a) proteger y garantizar la seguridad nacional a través de la seguridad estatal; b) proteger y garantizar el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad; c) proteger y garantizar el derecho humano a la protección de la salud; d) evitar la comisión de delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos; e) proteger y garantizar la seguridad de la víctima de un delito, de los testigos, o de la comunidad; y, f) proteger y garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva a través de asegurar la cautela del proceso penal.

- En el apartado denominado percepción de la inseguridad en la entidad y su relación con la incidencia de delitos graves, señaló que dada la necesidad de regular los delitos materia de la propuesta de reforma se vuelve indis-

pensable, tomando en cuenta el aumento en la percepción de inseguridad que ocurre en el Estado de Tamaulipas; por lo que, dadas las características particulares del crimen en el Estado justifican la necesidad de esta regulación ya que una menor incidencia en los delitos que pudieran considerarse de bajo impacto y que afectan en mayor medida la percepción de inseguridad, fomentará una disminución en delitos graves, como el secuestro que tanto afecta la población, al ser Tamaulipas el Estado con mayor incidencia en el país.

Así, dadas las condiciones particulares, precisó que se ha vuelto indispensable buscar desincentivar estos delitos de alto impacto desde la creación de espacios públicos más seguros, hasta la implementación de medidas legislativas adecuadas a nuestro sistema de protección constitucional.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. Abelardo Perales Meléndez, en su carácter de consejero jurídico y representante del Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas rindió su informe, en los siguientes términos:

Señala que disiente de los argumentos vertidos por el accionante, pues considera que en el caso se observa una colisión de derechos fundamentales; por una parte, el derecho del imputado al principio de supremacía constitucional y a su seguridad jurídica, en cuanto que, el Constituyente sólo contempló taxativamente los supuestos en los que procede la prisión preventiva y son los que menciona el artículo 19 constitucional; y el derecho de las víctimas, y de la sociedad en su conjunto, a su seguridad, a su libertad y al libre desarrollo de la personalidad de sus componentes que requieren para su eficacia de la seguridad pública como derecho social que salvaguarda y protege todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México es parte.

Que en el Estado de Tamaulipas, el delito de extorsión ha incrementado alcanzando índices alarmantes en la sociedad, ocasionando graves afectaciones a los bienes jurídicos protegidos, como son: la seguridad, la paz, la libertad y el bienestar social. Por lo que, la sociedad vive en permanente zozobra, en atención a ello, el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas presentó iniciativa de reforma al Código Penal de la referida entidad, a fin de que el delito de extorsión ameritara prisión preventiva oficiosa, con el objetivo de proteger y garantizar un derecho fundamental como lo es la seguridad de todos y cada uno de los componentes de la sociedad tamaulipeca. Ello dio motivo a que el Congreso del Estado aprobara la reforma al artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, para establecer que el delito de extorsión se incluya dentro de los ilícitos que merecen prisión preventiva oficiosa, logran-

do así que los extorsionadores permanezcan privados de su libertad mientras se les sigue el proceso penal, con lo cual se protege la seguridad de las víctimas y ofendidos, de los testigos, y de la sociedad en general, ya que la libertad de los extorsionadores representa un grave peligro para la misma, pues la sociedad reclama constantemente, por qué los Jueces dejan libres a los extorsionadores; surge entonces un conflicto entre el derecho de la sociedad a disfrutar de una vida libre de violencia y a la seguridad pública que salvaguarda todos los derechos fundamentales, y el derecho de los inculpados a disfrutar de su libertad mientras se les instruye el proceso penal correspondiente, por lo que, frente a este derecho debe prevalecer la seguridad de todos.

En este sentido señaló que si el Constituyente autorizó en el artículo 19 de la Constitución Federal, que determinados delitos sean de prisión preventiva oficiosa, es porque tuvo un motivo justificado para ello, y no es otro, que el de proteger a la sociedad en su libertad y seguridad personal, presupuesto necesario para el desarrollo social, económico y cultural de una nación. Por ello, el órgano revisor de la Constitución permitió la prisión preventiva oficiosa en los delitos de: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación y el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud, pues de permitirse la libertad de los procesados por tales delitos representarían un peligro grave para la seguridad personal de las víctimas, de los ofendidos, de los testigos y de la sociedad en general.

Que la misma razón que tuvo el Constituyente Permanente para permitir la prisión preventiva en los delitos previstos en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la tuvo el Congreso del Estado de Tamaulipas, para incluir el delito de extorsión como un ilícito que amerita prisión preventiva oficiosa, dada la alta incidencia de la extorsión y el incremento del número de personas que se dedican a cometer dicho ilícito, obteniendo dinero fácil a cambio del sufrimiento, del dolor y de la vida misma.

Que cada Estado puede adoptar medidas legislativas para atenuar o desalentar la comisión de determinados delitos que representan un grave peligro social, atendiendo a sus peculiaridades y características propias de sus regiones. Lo que fue motivo suficiente para que el Plan de Desarrollo del Estado 2016-2022, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, fijara en sus tres ejes rectores, el de seguridad ciudadana, bienestar social y desarrollo económico sostenible, cuyos ejes tienen como objetivo la paz y prosperidad en el Estado de Tamaulipas.

Concluye que contrario a lo indicado por el accionante, las normas locales no quebrantan el principio de supremacía constitucional, ya que se favorece a la persona dándole una mayor protección, lo que es acorde con lo preceptuado con el artículo 1o. de la Constitución Federal. Por lo que, en razón de lo expuesto, el derecho de la sociedad tamaulipeca de tener una vida libre de violencia, y el derecho de la víctima y el ofendido a su seguridad personal, así como el derecho social a la seguridad pública, deben prevalecer, en los casos concretos que se le presenten al Juez o a los tribunales constitucionales, sobre el derecho de los imputados a disfrutar de su libertad mientras se le instruye el proceso penal, por delitos de grave impacto social como lo es el de extorsión.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto; que el órgano accionante, goza de la debida legitimación procesal, para promover el presente medio de control constitucional y que su interposición es oportuna.

- Considera que el estudio de la cuestión planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta innecesario, al advertirse un motivo diverso de inconstitucionalidad de carácter competencial, el cual considera de estudio preferente.

Lo anterior, toda vez que, el Estado de Tamaulipas al emitir los decretos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, invadió la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el referido precepto establece la facultad del Congreso de la Unión, para expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal.

Que dicha disposición es resultado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto de ocho de octubre de dos mil trece, en la que el poder reformador de la Constitución Federal analizó la necesidad de unificar la legislación procesal penal, para uniformar los criterios de política criminal que deben observarse en el proceso penal para evitar que en el país existan distintas formas de procurar y administrar justicia en la citada materia, la homologación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como lo relativo a la ejecución de penas.

Por lo que, el poder revisor estimó necesaria la existencia de una legislación única, a nivel nacional, en materia de procedimientos penales, por lo que determinó que el Congreso de la Unión contaría con la facultad exclusiva para emitir dicha legislación, a fin de que su implementación en todo el territorio nacional fuera homogénea, clara y precisa.

Asimismo de la lectura de los artículos transitorios del decreto de reforma a la Constitución Federal, se desprende que la enmienda constitucional entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece. De igual forma, de conformidad con el transitorio segundo de la citada reforma constitucional la legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expidiera el Congreso de la Unión conforme al mencionado decreto de reforma, entraría en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis; en este sentido a partir de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión.

- Aduce que sobre el tema de competencia del Congreso de la Unión, para regular la materia procedimental penal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto lo siguiente: En la acción de inconstitucionalidad 12/2014, que *"los Congresos Locales ya no pueden normar en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; ya solamente podrán ejercer las facultades que, en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan"*; en la acción de inconstitucionalidad 107/2014, reiteró *"que los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas. Sin embargo, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha"*; y en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, determinó *"que las normas impugnadas en ese medio de control son inconstitucionales, por regular el procedimiento penal acusatorio no obstante que el legislador local carece de facultades legales para ello"*.

- Señala que la facultad constitucional del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal se concretó mediante la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el que, entre otras cuestiones inherentes a dicha materia, se regulan las medidas cautelares, las cuales com-

prenden a la prisión preventiva oficiosa, cuya procedencia se rige por lo dispuesto en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Que doctrinalmente, la pena privativa de libertad es entendida como una sanción que deviene de la actualización de una conducta tipificada como delito en la ley adjetiva penal, y la prisión preventiva, como medida cautelar del orden procesal que debe atender al principio de excepcionalidad, puesto que no tiene naturaleza sancionatoria, sino que es una medida instrumental y cautelar que sólo se concibe en cuanto sea necesaria para lograr el éxito del proceso penal.

- Que la norma objeto de control, la constituye el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, donde el legislador de la referida entidad, estableció supuestos en los que se amerita la prisión preventiva oficiosa, diversos a los contenidos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En este sentido, si como quedó establecido a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión; y en el presente caso, el Congreso del Estado de Tamaulipas, estableció en el artículo 22 del Código Penal para la citada entidad federativa, supuestos en que se amerita la prisión preventiva oficiosa, por lo que concluye, que dicho órgano legislativo invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, y de ahí la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

Concluye diciendo que son inatendibles los argumentos vertidos por el Congreso Local en su informe, ya que se dirigen a sostener la validez constitucional del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, con base únicamente, en los planteamientos realizados por la actora, lo que conlleva lógicamente que en nada desvirtúen la conclusión alcanzada por el procurador general de la República.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de siete de julio de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el 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 g),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

¹ "Artículo 105. ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² "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."

³ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

En el caso, la norma que se impugna (artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas), fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, **el plazo** legal para promover la presente acción **transcurrió del sábado veintidós de abril al domingo veintiuno de mayo de dos mil diecisiete**. Por lo que, al haber sido inhábil el último día del plazo, esto es el veintiuno de mayo de la referida anualidad, **la demanda podía presentarse el lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete**.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintiséis del cuaderno principal, la demanda se presentó el lunes veintidós de mayo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁵

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en

⁵ Foja 27 del expediente principal.

⁶ 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:

"...

"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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de la referida entidad, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁷ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO.—Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

Resulta conveniente destacar que el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se derogó la fracción II del artículo 22 del Código Penal del Estado de Tamaulipas (impugnado) –que establecía como delito grave que amerita prisión preventiva “... II. *Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213;*”–, debido a que en dicha fecha se derogó también el artículo 213 del aludido Código Penal, que contenía el delito de tortura.

No obstante lo anterior, no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos por lo que hace a dicha fracción impugnada, pues el precepto impugnado es de naturaleza penal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, 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 los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, podría seguir surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga *—como en la especie sucede—* este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad **puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.**

No pasa desapercibido que en el caso, se trata de una norma que establece la procedencia oficiosa de una medida cautelar, la cual podría ser considerada como una puramente procedimental y al haberse derogado el supuesto de procedencia oficiosa, cesaron en su totalidad sus efectos; sin embargo, debe recordarse que dicha figura jurídica no es puramente procedimental dado que trastoca aspectos de derechos sustantivos como es el derecho a la libertad; por lo que, aun cuando se ha derogado la fracción relativa, **al no tenerse certeza respecto a si existe afectación a alguna persona** a la que pudiera habersele aplicado⁸ y, que aún siguiera sujeta a dicha medida cautelar, es que

⁸ En cuanto a la duración prolongada de la prisión preventiva, puede citarse como ejemplo la siguiente tesis: Décima Época. Registro digital: 2014015. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, materias constitucional y penal, tesis 1a. XL/2017 (10a.), página 450 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas»: "PRISIÓN PREVENTIVA. FACTORES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD PARA LA PROLONGACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL. En el juicio de amparo en revisión 27/2012, que dio lugar a la tesis 1a. CXXXVII/2012 (10a.) de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.", esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la temática del plazo razonable para justificar la prolongación de la prisión preventiva. Sin embargo, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, toda vez que existe una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales ratificados por México que reconocen derechos humanos y dado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para esta Suprema Corte, siempre y cuando sea más favorable para la persona, criterio que se refleja en la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: 'JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.', resulta necesario hacer algunas acotaciones y diferenciaciones al criterio resultante de tal amparo en revisión a la luz de los nuevos lineamientos interamericanos. Por lo tanto, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de

se considera que, por certeza jurídica y conforme a las estipulaciones constitucionales y legales, no procede el sobreseimiento de la acción respecto a dicha fracción.

Cobra aplicación la tesis P. IV/2014 (10a.) «con número de registro digital: 2005882», emitida por este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea la inconstitucionalidad del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, en esencia, debido a que:

a) Establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, cuando dicha norma, es clara al enunciar la procedencia de esta medida cautelar en los

su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar lo siguiente: a) el artículo 20, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, no establece un plazo perentorio para la prisión preventiva, sino que señala un rango de tiempo máximo del proceso penal, cuyo cumplimiento dependerá de las circunstancias del caso y del respeto y protección del derecho de defensa del inculcado; y b) consecuentemente, para determinar si se ha transgredido un plazo razonable para que una persona sea juzgada y, con ello, sea viable o no prolongar la prisión preventiva, el juzgador tendrá que analizar la: i) complejidad del caso; ii) la actividad procesal del interesado; y, iii) la conducta de la autoridad judicial y de otras que incidan en el proceso. Aunado a lo anterior, para no pasar por alto la preocupación que refleja el Poder Constituyente al establecer en la fracción I del apartado A, del citado artículo 20 constitucional, ciertos requisitos para que se pueda interrumpir la prisión preventiva durante el proceso del orden penal, el juzgador tiene la facultad para analizar excepcional y sucesivamente los elementos recién citados de complejidad y actividad procesal; si es necesaria la prolongación de la prisión preventiva con el fin de que el inculcado no eluda la acción de la justicia y se desarrolle de manera eficiente la investigación y, en su caso, si se encuentra acreditada o hay indicios suficientes sobre la existencia de causas externas que trasciendan en el proceso, tales como el peligro o la viabilidad de presión a testigos o víctimas o la sujeción del inculcado a otro proceso penal. Para ello, el Juez correspondiente deberá hacer un análisis holístico de las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva.". Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

casos que la misma delimita, a manera de régimen de excepción; lo cual, se traduce en una violación a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso y seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

b) Que en el caso de la delincuencia organizada, es un delito que escapa a la posibilidad de ser regulado por el legislador local, en virtud de que su regulación se encuentra en la "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", según lo dispuesto en el artículo 73, fracción XX, inciso b), y en su artículo 3o., párrafo segundo, que válidamente señala la prisión preventiva oficiosa para este delito. En el mismo sentido, señala que en cuanto al delito de secuestro, se encuentra regulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y por lo que hace al delito de trata de personas, tiene su regulación en la "Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos"; la regulación de los delitos cometidos con armas y explosivos, se encuentran en la "Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos", por lo que, su regulación no es dable por el legislador local; y en cuanto a los delitos contra la seguridad de la nación, éstos son regulados en el Código Penal Federal, escapando también de la regulación a nivel local; y en relación con los delitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, estos entran dentro de los supuestos que el legislador puede regular como delitos graves y decretar que se aplique la prisión preventiva de manera oficiosa.

c) Que en contraposición a la regla constitucional que establece la oficiosa de la prisión preventiva en los casos enlistados expresamente, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el propio Texto Constitucional, y señala que la prisión preventiva oficiosa procede no sólo en el caso de los delitos señalados por la Constitución Federal, sino además por una serie de delitos establecidos en el Código Penal Local, tales como atentados a la seguridad de la comunidad, peculado, extorsión, etcétera.

d) Sobre esta línea, señala que autorizar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los delitos señalados en el artículo impugnado, implica que se evadan los principios de excepcionalidad y taxatividad, al no tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa.

Son fundados los argumentos aducidos por la comisión accionante, suplididos en su deficiencia, en términos del primer párrafo artículo 71 de la ley

reglamentaria de la materia,⁹ pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, conforme a lo siguiente:

El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado establece lo siguiente:

(P.O. 21 de abril de 2017)

"Artículo 22. **Se calificarán como delitos graves**, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y **que ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes:

"I. Atentados a la seguridad de la comunidad, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter.

"II. Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213;

"III. Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización;

"IV. Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405; y,

"V. Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426."

Por su parte, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, señala lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

⁹ "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 declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; ..."

Al respecto este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes¹⁰ que, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el

¹⁰ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena

Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma, la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma tuvo como propósito la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo correspondiente:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"... A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

" ...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• En relación con los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen Cámara de Diputados (Revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso.

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

Como se puede apreciar, la reforma en mención se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, desprendiéndose de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, que era necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del mismo, toda vez que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio,¹¹ la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹¹ TRANSITORIOS:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes."

entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional las entidades federativas dejaron de ser competentes para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas, podían seguir aplicando la legislación local expedida con antelación a la entrada en vigor de la legislación única.

Esto se corrobora del contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹² conforme al cual los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían sustanciándose en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Ahora bien, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que le fue conferida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

¹² "Artículo tercero. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.¹³

De acuerdo con el artículo 2o. del mencionado Código Nacional, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos,¹⁴ por lo cual los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y se encuentren ahí regulados, no pueden regularse mediante normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el citado Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como locales,¹⁵ y esto no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos graves que ameriten prisión preventiva oficiosa.

En la especie, el artículo 22 de Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece que se calificarán como delitos graves, para todos los

¹³ TRANSITORIOS

"Artículo primero. Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

¹⁴ "Artículo 2o. Objeto del código

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

¹⁵ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) **Atentados a la seguridad de la comunidad**, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter;¹⁶ b) **Tortura**, previsto y sancionado por el artículo 213;¹⁷ c) **Peculado**, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; d) **Robo**, previsto

¹⁶ "Artículo 171 Quater. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:

(Reformada, P.O. 21 de abril de 2017)

"I. Quien utilice uno o más instrumentos en forma de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas o picos ponchallantas, fabricados de cualquier material que por su resistencia o contundencia, dañe o impida el paso de vehículos particulares u oficiales.

"Cuando la conducta se cometa en contra de elementos de las fuerzas armadas o de seguridad pública o de sus equipos motores, muebles o inmuebles, se aumentará la penalidad dos terceras partes;

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 21 de abril de 2017)

"VIII. Al que en pandilla o dentro de una asociación delictuosa o banda aceche, vigile o realice las funciones de obtener información o comunicar a la agrupación delictiva dicha información sobre la ubicación, acciones, actividades, movimientos, operativos o en general, las labores de los elementos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con la finalidad de obstaculizar o impedir su actuación o bien, con la finalidad de facilitar o permitir la realización de algún delito por un tercero.

(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 21 de abril de 2017)

"IX. Quien dañe, altere o impida el adecuado funcionamiento o monitoreo de cámaras de vigilancia en la vía pública o establecimientos con acceso al público instaladas para ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública."

¹⁷ En su texto anterior al de octubre de 2018:

(Reformado primer párrafo, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"Artículo 213. Se sancionará con una pena de tres a doce años de prisión, multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, destitución del cargo e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que ordene, consienta o aplique intencionalmente a una persona golpes, azotes, quemaduras, mutilaciones o cualquier otro tipo de violencia física o moral con el objeto de obtener de ella o de un tercero información, confesión de culpabilidad o cualquier otra conducta que dañe al pasivo o beneficie al servidor o a un tercero.

(Reformado, P.O. 27 de marzo de 1993)

"Las mismas penas previstas en este artículo se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

(Reformado, P.O. 27 de marzo de 1993)

"Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido."

en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400¹⁸ y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405;¹⁹ y e) **Extorsión**, previsto y sancionado en el artículo 426.²⁰

¹⁸ "Artículo 400. Se sancionará con la pena del robo:

"...

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VI. El desmantelamiento de uno o más vehículos robados, así como la comercialización conjunta o separadamente sus partes;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VII. La enajenación o tráfico de cualquier manera de un vehículo o vehículos robados;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VIII. La tenencia, custodia, alteración o modificación de cualquier manera, de la documentación que acredite la propiedad o los datos de identificación de un vehículo, sin estar facultado para ello;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"IX. El traslado de un vehículo o vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"X. La utilización del o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos; o

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"XI. La tenencia, posesión o utilización de algún vehículo de fuerza motriz robado, sin acreditar su legal posesión."

¹⁹ "Artículo 405. Si el robo se ejecutara por medio de la violencia, a la pena que corresponda por el robo simple, se aumentará de seis meses a tres años de prisión. Si de la conducta violenta resultare la comisión de otro delito se aplicarán las reglas del concurso.

"La violencia a las personas, se distingue en física y moral.

"Se entiende por violencia física en el robo la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona.

"Hay violencia moral, cuando el agente amague o amenace a una persona con un mal grave, presente, o inmediato capaz de intimidarle."

²⁰ (Reformado primer párrafo, P.O. 21 de abril de 2017)

"Artículo 426. Comete el delito de extorsión al que sin derecho, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de siete a quince años de prisión y de doscientos cincuenta a mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

(Adicionado, P.O. 21 de abril de 2017)

"Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación de tres a siete años para ejercer cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.

(Adicionado, P.O. 21 de abril de 2017)

"Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de cuatro a diez años de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia;

"III. Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;

Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.²¹

En efecto en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el libro primero "Disposiciones Generales", título VI "Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares", capítulo I "Medidas de protección y providencias precautorias", se localiza el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que en su parte conducente dice:

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso

"IV. Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;

"V. Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;

"VI. Si es cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años; y,

"VII. El autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole."

²¹ El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, fue publicado mediante Decretos LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; y entró en vigor en la misma fecha, conforme al único artículo transitorio del Decreto LXIII-160, cuyo texto es: "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa."

Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²² al señalar que "... *la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento*", solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, si y sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.

En un sentido gramatical, un instrumento es la "*Cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin*", de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas "... *que resulten necesarias* ...", esto es, las exclusiva-

²² TRANSITORIO

"Artículo octavo. Legislación complementaria.

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

mente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de "*Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo*"; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender perfeccionar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar, y si bien como toda obra legal el texto del Código Nacional es perfectible, o podría requerir en un futuro de ajustes a la realidad cambiante del país, lo cierto es que desde el dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, se razonó con toda claridad que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: i) una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; ii) condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; iii) una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; iv) mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; v) una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales en relación con la actual dispersión de normas; y, vi) criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, la disposición impugnada no puede considerarse norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental, consistente en una medida cautelar, como lo es, la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Estado de Tamaulipas para legislar en la materia, habiendo tenido como consecuencia la invalidez del precepto impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se regularon dichas medidas, pues en nada variarían la conclusión alcanzada,

sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007 (sic), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²³

SEXTO.—**Efectos.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

La invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de abril de dos mil diecisiete –fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado—²⁴ correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal.²⁵

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante Decretos Nos. LXIII-149

²³ "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.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, P./J. 32/2007 (sic).

²⁴ Conforme al único artículo transitorio del Decreto LXIII-160, cuyo texto es: "Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

²⁵ En el mismo sentido se decretaron los efectos en la acción de inconstitucionalidad 6/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos.

y LXIII-160 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por consideraciones diversas, Pardo Rebolledo por consideraciones diversas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por consideraciones diversas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas por falta de competencia de las Legislaturas Locales para regular la prisión preventiva oficiosa, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas

con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos retroactivos al veintiuno de abril de dos mil diecisiete, fecha en la cual entraron en vigor los decretos impugnados, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal, 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas, y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Décimo Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave P./J. 37/2004 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 30/2017, fallada en sesión del Tribunal Pleno de dos de julio de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas al ser inconstitucional, debido a que establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa distinta a la que prevé el precepto 19 de la Constitución Federal.

El Tribunal Pleno estableció que esas disposiciones invaden las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, concretamente previstas en el artículo 73, frac-

ción XXI, inciso c), párrafo primero, de la Constitución Federal, en virtud de que solamente a éste le corresponde legislar en materia procedimental penal para todo el país.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, formulo reserva, en atención a que las consideraciones de la sentencia se basan en que las porciones normativas impugnadas regulan una medida relacionada con el procedimiento penal que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De manera reiterada, he considerado que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los Estados carecen de facultades para legislar sobre ellas. Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las Legislaturas Locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

El Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional,¹ y estableció que, de acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

Concluyó que a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional en la que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal penal, los Estados no pueden legislar al respecto, pues habían dejado de tener competencia sobre la materia procedimental penal y, por consecuencia, tampoco podían regular la prisión preventiva, que es una medida cautelar dictada en el proceso penal.

Aunque coincido en que la Legislatura Local excedió sus facultades al incluir los supuestos del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, debo precisar el alcance de mi voto, a fin de formular una salvedad respecto al criterio mayoritario que sirve de sustento a este fallo.

En reiteradas ocasiones he manifestado que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunos aspectos relacionados con el procedimiento penal no es absoluta. Por ejemplo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite que la legislación aplicable (puede ser local) establezca medidas que no necesariamente sean propias del procedimiento penal.²

Ahora bien, en cuanto a la prisión preventiva oficiosa, resultan aplicables tanto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal, como el 167 del Código Nacional de

¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

² "Artículo 367. Protección a los testigos

"El órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

Procedimientos Penales, que prevén como supuestos de prisión preventiva oficiosa los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Dichas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud."

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

- "Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
- "La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
- "Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:
- "I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- "II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- "III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- "IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- "V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- "VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- "VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- "VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- "IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;
- "X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- "XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.
- "El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

Del catálogo contenido en la Constitución Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que ya están previstos en los supuestos de prisión preventiva oficiosa ciertos delitos del ámbito local, respecto de los cuales la Legislatura Local no tendría facultad para dar una solución distinta, como son homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

Sin embargo, el propio Texto Constitucional reserva a la ley la definición de los graves contra el libre desarrollo de la personalidad, y el Código Nacional, sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa los que tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales.

Por tal razón, tanto desde el punto de vista competencial sustentado en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, como desde la perspectiva de la interpretación del artículo 19 de la Constitución, estimo que el criterio sostenido por el Tribunal Pleno debió admitir que pueden existir excepciones en las cuales las Legislaturas Locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa, sin que ello desconozca que existe un catálogo previsto en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que impide que las Legislaturas Locales emitan una norma en sentido diverso.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales respecto de la acción de inconstitucionalidad 30/2017.

Coincido con el sentido de la sentencia recaída en este medio impugnativo, en cuanto se afirma que es inconstitucional el artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, mediante Decretos LXIII-149 y LXIII-160, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, aunque me separo de la consideración fundamental que sostiene esta decisión, en el sentido de que esta calificativa deriva de la incompetencia del Congreso de la entidad para legislar en relación con dicho precepto, en el entendido de su naturaleza procesal o adjetiva.

Esto, porque a diferencia de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que el dispositivo jurídico que declaramos inválido contenía una lista de delitos graves, respecto de los cuales se consideraba procedente la prisión preventiva oficiosa, establecidos por la Legislatura Local y que, eventualmente, podrían generar una afectación a derechos sustantivos como, por ejemplo, la libertad personal, y considero que ello no puede entenderse como en aspecto meramente procesal.

Desde esta perspectiva, aun cuando estuve de acuerdo con el sentido del fallo, mi posición se basó en que acompañé las razones que sostenían la propuesta que fue analizada en el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al dos de julio de dos mil diecinueve, que si bien se construyó con base en el análisis de la competencia de las entidades para regular lo relativo a la prisión preventiva, tomó como punto de partida los delitos incluidos en el precepto y que ameritaban la imposición de esta medida, siendo este catálogo el que, en mi concepto, según señalé previamente, revela el carácter sustantivo del artículo que analizamos.

Así, a partir de lo anterior concluí, de manera esencial, que aun cuando los supuestos graves establecidos en relación con la prisión preventiva oficiosa dentro de la Constitución General eran indisponibles para las Legislaturas Estatales, había otras conductas de esta naturaleza que podían ser objeto de esta medida, las cuales serían establecidos por el legislador ordinario, federal o local, y tendrían que ser analizados en cada caso concreto, a efecto de determinar su adecuación o no a la Ley Fundamental, tal como se hacía en la propuesta original que se presentó a nuestro análisis.

Así insisto, aun cuando voté a favor del sentido de la resolución recaída en este asunto, mi voto se basó en las consideraciones medulares antes expresadas.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 30/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dos de julio de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó la invalidez del artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas,¹ publicado mediante Decretos Nos. LXIII-149 y LXIII-160 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, por considerar que el referido precepto regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, **consecuentemente procesal**, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, ya que fue

¹ (P.O. 21 de abril de 2017)

"Artículo 22. **Se calificarán como delitos graves**, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y **que ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes:

"I. Atentados a la seguridad de la comunidad, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter.

"II. Tortura, previsto y sancionado por el artículo 213;

"III. Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"IV. Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405; y

"V. Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426."

aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.²

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que difiero del criterio mayoritario, relativo a que el precepto impugnado es una norma exclusivamente de carácter procesal, no obstante que tiene una vinculación y afectación directa a la libertad personal en los casos en que se trate de los delitos que se enumeran en la norma impugnada.

Lo anterior, en virtud de que, calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa como un aspecto meramente procesal pudiera tener algunas consecuencias, esto es, que se pudiera generar y decir que la violación a este tipo de normas es una violación que afecta solamente a normas procesales; ya que considero que este aspecto tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos, como la libertad personal, porque la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal,³ que el accionante considera violado, se advierte de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa,

² El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, fue publicado mediante Decretos Números LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiuno de abril de dos mil diecisiete; y entro en vigor en la misma fecha, conforme al único artículo transitorio del Decreto Número LXIII-160, cuyo texto es: "Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

³ (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la**

estableciendo que **el Juez la ordenará**, para los casos de *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.**

Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpaado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió a lo siguiente:

"Artículo 19

"Cambio de denominación: auto de vinculación

"En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el ministerio público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

"Estándar para el supuesto material

"Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el ministerio público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el ministerio público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.

"Medidas cautelares y prisión preventiva

"**Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas.** Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

"**Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia.** Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en

un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida **se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.**

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

"Prisión preventiva y delitos graves

"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada **se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada.** Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio Texto Constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales,** para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación,** incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el Juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud,** si el ministerio público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley.

"Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal y del proceso en delincuencia organizada.

"Para evitar que los procesados por delincuencia organizada se sustraigan con facilidad a la acción de la justicia se prevé la suspensión de la prescripción de la acción penal y del proceso, si ya se hubiere dictado el auto de vinculación por dicho delito."

Ahora, debe destacarse que la reforma al citado precepto constitucional, de doce de abril de dos mil diecinueve, tuvo como objeto **augmentar el catálogo de delitos respecto de los que el Juez** debe ordenar la prisión preventiva, como se advierte del siguiente cuadro:

TEXTO ANTERIOR	PRECEPTO REFORMADO
<p>"Artículo 19. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2011)</p> <p>"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, <u>así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</u>"</p>	<p>"Artículo 19. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)</p> <p>"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada</p>

	<p>y la Fuerza Aérea, <u>así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</u></p> <p>..."</p>
--	--

Lo que se hace evidente del trabajo legislativo de la reforma constitucional, como se advierte de la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, el cual a la letra señala:

"... Por lo anterior, se propone reformar el artículo 19 constitucional, **con la finalidad de incorporar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las siguientes conductas antijurídicas y punibles:**

- "• En los casos de abuso o violencia sexual contra menores;
- "• El uso de programas sociales con fines electorales;
- "• El robo de transporte en cualquiera de sus modalidades;
- "• Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea.
- "• Los delitos cuya media aritmética de la pena exceda de cinco años de prisión (incluidas sus calificativas, sus atenuantes o agravantes), en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y en materia de corrupción."

Con lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que, establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*, los cuales **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que sí se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.**

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este siste-

ma excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, **con la finalidad de superar este estado de cosas**, el Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, para los que bastaría sólo acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la Norma Constitucional expresamente establece que será **el Juez quien ordenará**, la prisión preventiva oficiosa *si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito, por que se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la Norma Constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente permanente la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y, por ende, procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa ***en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.***

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario.**

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de lo que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud.**

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al

Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que en "la ley" se podrá establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Lo que además, encuentra respaldo en el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece claramente como regla general, que los procesados se mantengan en libertad, salvo cuando esto no sea posible por las medidas de aseguramiento que se requieran para que se lleve a cabo el proceso y para que se ejecuten los fallos, pero ésta es la regla general: la libertad.⁴

En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 7 consagra el derecho a la libertad personal y establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.⁵

De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.

⁴ "Artículo 9.

"...

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."

⁵ "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"...

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"...

⁵ Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá "estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio."

Una vez precisado lo anterior, conviene destacar que, el artículo 19 señalado, fue reformado nuevamente el catorce de julio de dos mil once, con el objeto de introducir en la gama de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, el delito de trata de personas.

Ahora, como lo aduce el procurador general de la República, al ser la prisión preventiva parte del andamiaje del sistema de justicia penal adoptado por la Norma Fundamental en dos mil ocho y que entró en pleno vigor, en todo el país, en junio de dos mil dieciséis; debe hacerse referencia a que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes⁶ que, la referida Norma Constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supra-citados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema

⁶ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que **en el libro primero "disposiciones generales", título VI "medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares" capítulo I "medidas de protección y providencias precautorias"**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**.⁷

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **sólo reitera la estipulación contenida en el artículo 19, párrafo segundo**, de la Constitución Federal, destacando que, el Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley** contra la seguridad de la nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el

⁷ Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. ...".

artículo 167, segundo párrafo, establecen un catálogo taxativo de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y, por ende, procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea*; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto Federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir, la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento. **Lo cual, reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales.**

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios, deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa ***en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia.***

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la Norma Fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario, pues** cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, **no obstante, en la realidad ese sistema excepcional colonizó el resto del ordenamiento y se produjo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos eran calificados como graves por la legislación ordinaria**; por lo que, con la finalidad de superar ese estado de cosas se consideró necesario que fuera ***la propia Constitución la que determinara aquellos casos excepcionales***, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

No obstante ello, se precisó que la propia Norma Suprema establecía la posibilidad de que los ordenamientos procesales ***de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción*** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; ***sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación el libre desarrollo de la personalidad y la salud.***

Así, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Entendiendo que la estipulación relativa a que *"la ley"* se podrán establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Una vez señalado lo anterior, conviene recordar que el artículo 22 de Código Penal para el Estado de Tamaulipas, impugnado, establece que se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) **Atentados a la seguridad de la comunidad**, cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter;⁸ b) **Tortura**, previsto y sancionado

⁸ "Artículo 171 Quáter. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones:

(Reformada, P.O. 21 de abril de 2017)

"I. Quien utilice uno o más instrumentos en forma de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas o picos ponchallantas, fabricados de cualquier material que por su resistencia o contundencia, dañe o impida el paso de vehículos particulares u oficiales.

"Cuando la conducta se cometa en contra de elementos de las fuerzas armadas o de seguridad pública o de sus equipos motores, muebles o inmuebles, se aumentará la penalidad dos terceras partes;

"...

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 21 de abril de 2017)

"VIII. Al que en pandilla o dentro de una asociación delictuosa o banda aceche, vigile o realice las funciones de obtener información o comunicar a la agrupación delictiva dicha información sobre la ubicación, acciones, actividades, movimientos, operativos o en general, las labores de los elementos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con la finalidad de obstaculizar o impedir su actuación o bien, con la finalidad de facilitar o permitir la realización de algún delito por un tercero.

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 21 de abril de 2017)

"IX. Quien dañe, altere o impida el adecuado funcionamiento o monitoreo de cámaras de vigilancia en la vía pública o establecimientos con acceso al público instaladas para ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública."

por el artículo 213;⁹ c) **Peculado**, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; d) **Robo**, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400¹⁰ y sancionados por el artículo 403 Bis, y el previsto y sancionado por el artículo 405;¹¹ y e) **Extorsión**, previsto y sancionado en el artículo 426.¹²

⁹ (Reformado primer párrafo, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"Artículo 213. Se sancionará con una pena de tres a doce años de prisión, multa de doscientas a cuatrocientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, destitución del cargo e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que ordene, consienta o aplique intencionalmente a una persona golpes, azotes, quemaduras, mutilaciones o cualquier otro tipo de violencia física o moral con el objeto de obtener de ella o de un tercero información, confesión de culpabilidad o cualquier otra conducta que dañe al pasivo o beneficie al servidor o a un tercero.

(Reformado, P.O. 27 de marzo de 1993)

"Las mismas penas previstas en este artículo se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, instigue, compela o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia.

(Reformado, P.O. 27 de marzo de 1993)

"Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido."

¹⁰ "Artículo 400. Se sancionará con la pena del robo:

"...

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VI. El desmantelamiento de uno o más vehículos robados, así como la comercialización conjunta o separadamente sus partes;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VII. La enajenación o tráfico de cualquier manera de un vehículo o vehículos robados;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"VIII. La tenencia, custodia, alteración o modificación de cualquier manera, de la documentación que acredite la propiedad o los datos de identificación de un vehículo, sin estar facultado para ello;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"IX. El traslado de un vehículo o vehículos robados a otra entidad federativa o al extranjero;

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"X. La utilización del o los vehículos robados en la comisión de otro u otros delitos; o

(Adicionada, P.O. 31 de agosto de 2011)

"XI. La tenencia, posesión o utilización de algún vehículo de fuerza motriz robado, sin acreditar su legal posesión."

¹¹ "Artículo 405. Si el robo se ejecutara por medio de la violencia, a la pena que corresponda por el robo simple, se aumentará de seis meses a tres años de prisión. Si de la conducta resultante resultare la comisión de otro delito se aplicarán las reglas del concurso.

"La violencia a las personas, se distingue en física y moral.

"Se entiende por violencia física en el robo la fuerza material que para cometerlo se hace a una persona.

Así es evidente que ninguno de los delitos que el precepto impugnado establece como graves es cometido directamente contra el libre desarrollo de la personalidad, es decir en ninguno de ellos el bien jurídico tutelado es el libre desarrollo de la personalidad y, por ende, debe concluirse que el legislador del Estado de Tamaulipas excedió sus competencias al aprobar el artículo 22 del Código Penal, pues los delitos que señala no se encuentran dentro del único supuesto que el legislador local puede incorporar delitos al diseño normativo de la prisión preventiva, recién establecido en la Constitución Federal.

Debe precisarse que si bien, pudiera considerarse que el delito de **tortura** de alguna forma incide en el libre desarrollo de la personalidad; lo cierto es que, los Congresos Locales carecen de competencia para establecer los tipos penales y sus sanciones en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que tampoco tiene competencia para establecer la gravedad o no y, por ende, la procedencia de la prisión preventiva oficiosa al respecto.

"Hay violencia moral, cuando el agente amague o amenace a una persona con un mal grave, presente, o inmediato capaz de intimidarle."

¹² (Reformado primer párrafo, P.O. 21 de abril de 2017)

"Artículo 426. Comete el delito de extorsión al que sin derecho, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de siete a quince años de prisión y de doscientos cincuenta a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

(Adicionado, P.O. 21 de abril de 2017)

"Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación de tres a siete años para ejercer cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.

(Adicionado, P.O. 21 de abril de 2017)

"Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de cuatro a diez años de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;

"II. Se emplee violencia;

"III. Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;

"IV. Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;

"V. Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;

"VI. Si es cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años; y

"VII. El autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole."

En efecto, en múltiples precedentes¹³ el Tribunal Pleno ha analizado las notas distintivas de dicho régimen para el caso de los delitos de secuestro y trata de personas, y ha precisado que en esas materias corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer los tipos y penas aplicables así como distribuir las facultades que a cada uno de los órdenes de gobierno, deban corresponder para efectos de su investigación, persecución y sanción.

De esta manera, al momento de analizar la constitucionalidad de las legislaciones locales en las que se regulan los delitos de secuestro y trata de personas, el Pleno se ha enfrentado a dos tipos de normas: por un lado, las que pretenden tipificar o establecer las sanciones correspondientes –generalmente mediante la reiteración de los tipos y sanciones contenidos en las leyes generales– y, por otro lado, las que regulan otros aspectos vinculados con esos delitos, distintos a la tipificación y sanción.

En el primer caso, el parámetro de validez es el propio contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), que confiere al legislador federal la competencia exclusiva para establecer los tipos y sanciones; mientras que en el segundo caso, dicho parámetro se integra también con lo dispuesto en las leyes generales correspondientes, las cuales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno, por lo que en tales casos se ha entrado al análisis del contenido de dichos ordenamientos.¹⁴

Ahora, además de los delitos de secuestro y trata de personas, el artículo 73, fracción XXI, constitucional, también prevé el régimen de concurrencia para los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, **tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**, los cuales fueron adicionados mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil

¹³ En torno al delito de secuestro esta Suprema Corte ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 36/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis y, recientemente, 2/2016 fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis.

En relación con el delito de trata de personas, el Tribunal Pleno se ha pronunciado en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince y, recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.

¹⁴ En la materia de trata de personas, el Tribunal Pleno ha realizado la respectiva declaratoria de invalidez con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 54/2012 y 12/2013. En cambio, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 invalidó los preceptos impugnados con base en el parámetro previsto en la ley general de la materia.

En materia de secuestro, el Tribunal Pleno ha realizado el estudio de constitucionalidad con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad 54/2012, 56/2012 y 36/2012. En cambio, en las acciones 48/2015 y 2/2016, se remite al contenido de la ley general de la materia como fundamento de la declaratoria de invalidez. En las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 1/2014, el Tribunal Pleno aplicó ambos parámetros al invalidar los preceptos impugnados.

quince, por lo que, al respecto rige exactamente el mismo régimen competencial descrito, **en el que la tipificación y sanción corresponden al Congreso de la Unión**, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

Así, al igual que en los casos de secuestro y trata de personas, **las entidades federativas no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura** y para legislar en otras cuestiones respecto de dichos delitos habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

Ahora, a juicio del Tribunal Pleno la clasificación de gravedad y la consecuente determinación de procedencia de la prisión preventiva oficiosa son cuestiones íntimamente vinculadas al tipo penal y su sanción, que no pueden ser disponibles para el legislador local, sino que entran en el ámbito de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en torno a los delitos tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Si bien la calificación de gravedad no forma parte de la descripción típica ni del establecimiento de la pena, se trata de una cuestión que modaliza al delito mismo, en tanto de ello derivan consecuencias determinantes para su investigación, persecución y sanción, por lo que la facultad para establecer esta calificación corresponde al orden de gobierno competente para establecer el tipo y su sanción.

Cobra aplicación al caso lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 54/2012¹⁵ en la que se declaró la invalidez del artículo 10 del Código Penal para el Estado de Colima, precisamente bajo el argumento de que: *"...en la citada norma penal, el legislador local calificó como delitos graves la trata de personas, el secuestro, secuestro exprés y la tentativa de secuestro, y ello constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado estas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal ..."*.

Por lo que, en todo caso, deberá estarse a lo que establece la Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, publicada el veintiséis de junio de dos mil diecisiete.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en este asunto, pero separándome de sus consideraciones, en los términos del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁵ Fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. De igual forma en la acción de inconstitucionalidad 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince, se invalidó un precepto que calificaba como grave el delito de trata de personas, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA ESTÁ SUPEDITADA A QUE HAGA VALER VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.

II. PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL QUE DIO ORIGEN A LA NORMA IMPUGNADA NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE DEBIDO PROCESO, LEGALIDAD, Y SEGURIDAD JURÍDICA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA (DECRETO NÚMERO 153 POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

IV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. ALCANCES Y DIMENSIONES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

V. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EL ESTADO MEXICANO PUEDE EXCEPCIONALMENTE INCURRIR EN LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS REGRESIVAS, SIEMPRE Y CUANDO TENGAN COMO FINALIDAD ESENCIAL INCREMENTAR EL GRADO DE TUTELA DE UN DERECHO HUMANO Y GENERAR UN EQUILIBRIO RAZONABLE ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN JUEGO, SIN AFECTAR DE MANERA DESMEDIDA LA EFICACIA DE ALGUNO DE ELLOS.

VI. PENA INUSITADA. SU ACEPTACIÓN CONSTITUCIONAL.

VII. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, LA GRAVEDAD DE LA PENA DEBE SER PROPORCIONAL A LA DEL HECHO ANTIJURÍDICO Y A LA DEL GRADO DE AFECTACIÓN AL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO, DE MANERA QUE LAS PENAS MÁS GRAVES DEBEN DIRIGIRSE A LOS TIPOS PENALES QUE PROTEGEN LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES.

VIII. PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, Y LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.

IX. REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

X. PENA DE PRISIÓN MÁXIMA. EL INCREMENTO HASTA EN CINCUENTA AÑOS DE LA PENA DE PRISIÓN PARA LOS DELITOS DEL FUERO COMÚN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN Y QUE PODRÁ CONTEMPLARSE COMO MÁXIMA PARA DELITOS CALIFICADOS COMO GRAVES POR LA LEY APLICABLE Y, TAMBIÉN, EN EL CASO DE CONCURSOS, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU VERTIENTE DE NO REGRESIVIDAD (DECRETO NÚMERO 153 POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XI. PENA DE PRISIÓN MÁXIMA. AL NO PREVER UN TIPO PENAL SINO EL ESTABLECIMIENTO DE UN PLAZO MÁXIMO DE LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, NO PUEDE ANALIZARSE SI ÉSTE RESULTA EXCESIVO O DESPROPORCIONADO, INCLUSO CARENTE DE RAZONABILIDAD, YA QUE PARA ELLO ES NECESARIO EXAMINAR LAS LEYES QUE PREVEN LOS TIPOS PENALES EN LOS QUE SE PUDIERA HABER CONSIDERADO COMO PLAZO MÁXIMO DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD EL CONTENIDO EN LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL (ARTÍCULO 94, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XII. PENA DE PRISIÓN MÁXIMA. SU INCREMENTO HASTA EN CINCUENTA AÑOS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO Y ORAL (ARTÍCULO 94, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 24 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veinticuatro de junio de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo**, a través de su presidente Víctor Manuel Serrato Lozano, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del decreto 153 por el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política de esa entidad federativa —porción normativa que se refiere a la pena máxima privativa de la libertad en la comisión de delitos del fuero común— publicado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado.

2. El promovente señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 18, 19, 20, 22 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, el promovente controvierte la reforma citada en el párrafo que antecede (pues de cuarenta años de prisión incrementó a cincuenta años la pena privativa máxima de la libertad, por la comisión de delitos del fuero común en la entidad). Al respecto, manifiesta los siguientes argumentos:

- Alega que existieron violaciones al procedimiento de reforma constitucional, ya que no se respetó lo establecido en la Carta Fundamental Estatal. Señala que las autoridades legislativas inobservaron los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como de proporcionalidad y razonabilidad.

- Dijo que fue incorrecto que la Comisión de Puntos Constitucionales, en el mismo acto, haya retomado y dictaminado la procedencia de una iniciativa del gobernador del Estado, que previamente fue eliminada. Agrega que dicha comisión no tenía facultades para presentar iniciativas.

- Refiere que la reforma constitucional no alcanzó la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada, ya que hubo abstenciones y votos en contra. Añade que hubo dispensa de lecturas y que la discusión fue muy rápida, es decir, que fue sumario sin justificación.

- Aduce que la reforma a la pena privativa de la libertad máxima, transgrede los principios de progresividad, proporcionalidad y razonabilidad jurídica.

- Manifiesta que aumentar la pena de mérito de cuarenta a cincuenta años vulnera el principio de progresividad, ya que disminuye un derecho del imputado o sentenciado. Agrega que es una medida regresiva, lo cual torna la sanción excesiva, pues sobrepasa los límites constitucionalmente establecidos.

- Refiere que de la Comisión contra la Tortura y otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos o Degradantes, se desprende que las penas de prisión no deben ser aumentadas cuando previamente fueron establecidos límites máximos. Además que es una pena inusitada y trascendental, cruel, denigrante o infamante, por tanto, adversa a los fines de la Carta Magna Federal en lograr la reinserción social.

- Estima que la sanción privativa de la libertad sólo afecta al delincuente, pues su finalidad es reinsertarlo en su entorno social y que no realice nuevas conductas antisociales, por lo que no se podría argumentar que beneficia a las víctimas.

- Esgrime que aumentar la pena de prisión de cuarenta a cincuenta años, transgrede el principio de reinserción social, así como el nuevo sistema de justicia penal, porque atento a la teleología de este sistema oral, acusatorio y adversarial la pena de prisión sólo debe imponerse en casos excepcionales.

- Sostiene que las penas no deben ser aumentadas de una forma indiscriminada, cuando previamente ya se había otorgado un límite máximo. Apoya su consideración en el *Caso Fermín Ramírez contra Guatemala*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

4. TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de uno de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, al que correspondió el número 103/2016 y, por razón de turno, tocó fungir como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

5. CUARTO.—**Admisión.** Por auto de uno de diciembre de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, para que rindieran sus respectivos informes.

6. QUINTO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Estima que no existieron violaciones al procedimiento de reforma constitucional, ya que se respetaron los requisitos establecidos en la ley. Agrega que, contrario a lo señalado por la promovente, no tuvo participación en la iniciativa de reforma de ley.

- Dice que no existe violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad y razonabilidad.

- Considera que la reforma no fue derivada de un simple capricho, sino de un reclamo de la sociedad michoacana para prevenir la comisión de delitos, desanimando así a los posibles delincuentes. Añade que la adecuación de las normas respecto de los niveles delincuenciales y crecimiento de los delitos no es una regresión ni un atentado a la progresividad de los derechos humanos.

- Señala que la reforma constitucional no nulifica un derecho humano, puesto que al realizar una individualización de la pena del imputado, el Juez valorara las condiciones de cada caso.

- Sostiene que el Estado de Michoacán, ha venido presentando un aumento en el índice delictivo, lo cual genera un impacto en la ejecución de delitos considerados como graves; razón por la cual es necesario aumentar la penalidad del artículo 94 de la Constitución Política de esa entidad federativa.

- Refiere que con la reforma no se transgrede el principio de reinserción social y que tampoco existe oposición al nuevo sistema de justicia penal, puesto que las normas penales persiguen un fin único el cual es la protección de los bienes jurídicos frente a lesiones o puestas en peligro, a través de la amenaza penal. Agrega que la penalidad de los delitos no afecta de manera directa a las personas con el sólo hecho de establecerlas en la norma, sino que es necesario que concurren ciertos supuestos para que se actualice la imposición de la sanción.

7. SEXTO.—**Informe de la autoridad legislativa.** El Poder Legislativo del Estado de Michoacán, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Dice que, no existieron violaciones durante el proceso de reforma constitucional, ya que se acató lo dispuesto en el artículo 164 de la Constitución Local (remitió diversas constancias para demostrar su afirmación). Agrega que la iniciativa de reforma fue formulada y presentada por el gobernador del Estado.

- Sostiene que carece de sustento jurídico lo afirmado por el promotor, en el sentido de que no se obtuvo la mayoría absoluta para aprobar la reforma, pues de la sesión ordinaria de mérito (veinticinco de mayo de dos mil dieciséis), se advierte lo contrario. Agrega que la mayoría absoluta corresponde a la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura.

- Refiere lo establecido en la exposición de motivos, para evidenciar la razonabilidad de la reforma a la pena máxima de prisión.

- Señala que, en la especie, la progresividad se ubica en la justificación del incremento motivado por la gravedad de la inseguridad e intranquilidad que la ciudadanía vive en el Estado de Michoacán. Agrega que la reforma favorece a la sociedad, dado que aquella requiere tranquilidad.

- Dice que la Constitución Federal no establece limitantes para legislar sobre penas máximas privativas de la libertad, sino que por el contrario faculta y motiva la regulación misma.

- Estima que la reforma constitucional no transgrede el principio de reinserción social ni al nuevo sistema de justicia penal.

8. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

9. 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; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

11. En efecto, el decreto por el que se reforma el artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Michoacán de Ocampo, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el lunes veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción, transcurrió del martes veinticinco de octubre al miércoles veintitrés de noviembre del propio año.

12. En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintitrés del expediente, si la demanda se presentó el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Correos de México en Morelia, Michoacán (lugar de residencia del promovente), en términos de lo dispuesto en el artículo 8o. de la ley de la materia que rige a este asunto, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

13. TERCERO.—**Legitimación.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad.

14. En el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que además de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas están legitimados para promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas Locales.

15. Asimismo, en términos del artículo 59, en relación con el numeral 11, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las partes deben comparecer a juicio

por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

16. Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Víctor Manuel Serrato Lozano, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, calidad que acredita con el acuerdo de ocho de diciembre de dos mil quince firmado por el presidente de la mesa directiva, primera secretaria, segundo secretario y tercera secretaria, todos de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso de Michoacán de Ocampo, por el que se comunica su designación como presidente de la mencionada comisión, en el periodo comprendido entre el nueve de diciembre de dos mil quince y el ocho de diciembre de dos mil diecinueve.

17. Por tanto, el promovente cuenta con legitimación para hacer valer la presente acción de inconstitucionalidad, en la que formula diversos conceptos de invalidez relacionados con la vulneración de diversos derechos, como es la violación al principio de progresividad, en su vertiente de no regresión.

18. CUARTO.—**Procedencia.** Es procedente la acción de inconstitucionalidad.

19. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

20. QUINTO.—**Análisis de fondo.** En la especie, el presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que demandó la invalidez del decreto 153, publicado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado, por el cual se reformó el artículo 94 de la Constitución Política de la referida entidad, en la porción normativa que se refiere a la pena máxima privativa de la libertad en la comisión de delitos del fuero común.

21. Dicho decreto estatuye lo siguiente:

"Artículo único. Se reforma el artículo 94 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:"

"Artículo 94. ..."

"Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos. ..."

Artículos transitorios

"Primero. Remítase la minuta con proyecto de decreto a los Ayuntamientos del Estado, para que en el término de un mes después de recibida, envíen al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo el resultado de su votación, en los términos de la fracción IV del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

"Segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

"El titular del Poder Ejecutivo del Estado, dispondrá se publique y observe."

22. Al respecto, el promovente hizo valer diversos motivos de invalidez para combatir la referida reforma, los cuales serán contestados a continuación:

A. Vicios atribuidos al proceso legislativo

23. **I)** Dijo que la Comisión de Puntos Constitucionales no tenía facultades para emitir la iniciativa de reforma constitucional, pues la iniciativa fue presentada por el gobernador del Estado, pero fue eliminada y después fue retomada por la citada comisión la que en el mismo acto dictaminó su procedencia; **II)** Adujo que la reforma constitucional no alcanzó la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada, porque debió ser aprobada por todos los legisladores presentes, sin embargo, en el caso existieron abstenciones y votos en contra; y, **III)** Sostuvo que en el caso sin justificación hubo dispensa de lecturas y su discusión fue sumaria, sin haber razón para realizar lecturas en periodos legislativos separados.

24. El artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, vigente a la fecha de inicio del proceso legislativo que atañe a este asunto, establece los requisitos que deben concurrir para adicionarla o reformarla, en los siguientes términos:

"Título décimo
"De las reformas a la constitución

"Artículo 164. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo, concurriendo los requisitos siguientes:

"I. Que la proposición de adiciones o reformas, se haga por escrito y por quienes con arreglo a ella tienen derecho a iniciar leyes;

"II. Que sea examinada por la comisión respectiva del Congreso, la cual emitirá dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión;

"III. Que el dictamen de adiciones o reformas se someta a discusión y se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso;

"IV. Que una vez aprobado en los términos de la fracción anterior, se someta a discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado;

"Si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma; y,

"V. Las adiciones o reformas constitucionales que fueren aprobadas, se publicarán dentro de los siguientes diez días hábiles y no podrá el gobernador hacer observaciones acerca de ellas."

25. De lo anterior se tiene que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, podrá ser reformada en cualquier tiempo si se satisfacen todos los requisitos ahí previstos, esto es, que la propuesta de adiciones o reformas, se haga por escrito y por quienes con arreglo a la Constitución del Estado tienen derecho a iniciar leyes; que sea examinada por la comisión respectiva del Congreso del Estado, la que emitirá el dictamen sobre si ha lugar a admitirla a discusión; que el dictamen sea sometido a discusión y se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; que una vez aprobado, se someta a discusión y aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos Municipales del Estado, para lo cual si transcurre un mes después de recibido el decreto por los Ayuntamientos, sin que remitan al Congreso el resultado de su votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma; y que las adiciones o reformas constitucionales aprobadas, se publicarán dentro de los siguientes diez días hábiles y el gobernador no podrá hacer observaciones acerca de ellas.

26. En el caso lo que aconteció fue que por escrito recibido el veintitrés de septiembre de dos mil quince, en el Congreso del Estado de Michoacán,¹ se presentó la "iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo", que por escrito sometió a consideración Salvador Jara Guerrero, gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán.

27. Después, el siete de octubre de dos mil quince, la iniciativa se remitió para su estudio, análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales. Asimismo, en dicha fecha, la iniciativa fue remitida a la Dirección de Asistencia a Comisiones y Asuntos Contenciosos, para que se declarara si había lugar a la discusión de la iniciativa.²

28. Posteriormente, el diecisiete de noviembre de dos mil quince, se llevó a cabo la reunión de trabajo de la referida comisión, en la cual se aprobó dar trámite al dictamen de la iniciativa, para realizar las observaciones correspondientes.³

29. Luego, el veintiséis de noviembre de dos mil quince, se acordó incluir en la próxima orden del día, el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales. Mismo que fue visto en sesiones ordinarias de ocho de diciembre de dos mil quince, once y veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, con las discusiones correspondientes a través de la participación de diversos diputados locales. En esta última fecha fue aprobada la reforma constitucional de mérito por veinticuatro votos a favor y doce en contra, con dos abstenciones.⁴

30. En razón de lo anterior, se elaboró el decreto respectivo y lo remitió a los Ayuntamientos Municipales del Estado, para su discusión y aprobación, siendo así que el veinticinco de julio de dos mil dieciséis, se efectuó la declaratoria correspondiente al decreto, en el sentido de que la última notificación, se realizó el veintidós de junio de dos mil dieciséis.

31. Y, que sobre el resultado de su votación sólo informaron los Municipios de Ario de Rosales, Chavinda, Ecuandureo, Lagunillas, La Piedad, Morelia, Numaran, Parácuaro, Senguio, Tangancicuaro, Zitácuaro en el sentido de aprobar

¹ Páginas 105 a 107 de este expediente.

² *Ibíd*em, páginas 109 a 124.

³ *Ibíd*em, páginas 125 a 128.

⁴ *Ibíd*em, páginas 128 a 301.

la minuta del decreto y el Municipio de Charo en contra de aprobar la minuta; sin embargo en relación con el resto de los Ayuntamientos y al Consejo Mayor Ciudadano de Cherán, transcurrió el mes señalado sin haber remitido el resultado de la votación, entendiéndose que aceptaron la reforma constitucional.⁵

32. De la referida declaratoria se dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, de la Legislatura del Estado de Michoacán; en consecuencia, se giró el oficio correspondiente al gobernador del Estado, para el trámite respectivo, quien emitió el decreto de promulgación, publicado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.⁶

33. Precisado lo que antecede, se tiene que resultan **infundados** los argumentos de invalidez aducidos por el accionante.

34. Pues contrario a lo afirmado, la iniciativa de reforma constitucional sí fue hecha por parte facultada para ello, ya que la efectuó el gobernador del Estado de Michoacán, de conformidad con lo previsto en los artículos 36 y 164 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, de los cuales es posible advertir que el gobernador del Estado cuenta con facultades para presentar iniciativas de reforma constitucional, lo que se corrobora con la siguiente transcripción:

"Artículo 36. El derecho de iniciar leyes corresponde:

"I. Al gobernador del Estado; ..."

"Artículo 164. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo, concurriendo los requisitos siguientes:

"I. Que la proposición de adiciones o reformas, se haga por escrito y por quienes con arreglo a ella tienen derecho a iniciar leyes; ..."

35. En consecuencia, no asiste la razón al accionante cuando sostiene que la iniciativa de reforma constitucional fue realizada por quien no contaba con facultades para ello o bien que el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo no presentó la iniciativa, y menos que haya sido eliminada.⁷

⁵ Ibídem, páginas 384 y siguiente.

⁶ Ibídem, páginas 389, 397, 405 y 409.

⁷ Ibídem, página 564.

36. Por otra parte, el artículo 246 de la Ley Orgánica y Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, en su texto vigente a la fecha del proceso legislativo, prevé sustancialmente que los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deberán recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas; realizada la primera lectura, el dictamen regresará a la comisión respectiva, quien puede profundizar en el estudio de la iniciativa, modificando el dictamen; finalmente, la segunda lectura se realizará en la sesión en que se vaya a debatir y votar, y sólo puede dispensarse este requisito cuando se califique la urgencia notoria conforme a las condiciones ahí establecidas.

37. Lo anterior, se corrobora de la siguiente transcripción:

"Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

"I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

"II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

"III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

"Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen."

38. En el caso se tiene que en sesión ordinaria de once de mayo de dos mil dieciséis, se realizó la primera lectura al dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, ordenándose la devolución a la Comisión Dictaminadora nuevamente para su estudio, dictamen y su posterior presentación para segunda lectura; y en sesión ordinaria de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la segunda lectura al dictamen con proyecto

de decreto, en la cual se discutió y aprobó por la mayoría absoluta de los diputados integrantes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

39. Esto es, el dictamen de reformas recibió dos lecturas en sesiones distintas tomando en cuenta que se trataba de un dictamen relativo a una reforma constitucional, siendo discutido con la intervención de diversos legisladores en la sesión de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, en la cual se sometió a votación y fue aprobado por mayoría de veinticuatro votos a favor, doce en contra y dos abstenciones.⁸

40. De donde también se tiene que en el proceso legislativo no existió la dispensa de lectura o discusión de la reforma constitucional, de ahí que no había necesidad de justificarla.

41. Por lo demás, la reforma constitucional sí contó con la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada, aun cuando existieron abstenciones y votos en contra, ya que, en términos del artículo 164 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el dictamen de reformas establece que debe ser aprobado por mayoría absoluta de los integrantes del Congreso, esto es no exige que sean aprobadas por unanimidad que es la totalidad de los legisladores presentes.

42. Esto, porque si conforme al artículo 20, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,⁹ el Congreso del Estado, se integra por cuarenta diputados, y en el caso, en la sesión en que se aprobó la reforma aquí impugnada estuvieron presentes treinta y ocho diputados,¹⁰ de los cuales se obtuvo una votación de veinticuatro a favor,

⁸ *Ibídem*, página 564.

⁹ "Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura.

"Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

"El Congreso del Estado estará integrado por **veinticuatro diputados** electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y **dieciséis diputados** que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal."

¹⁰ Se cumplió el quórum, pues atento a los artículos 30, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 220 y 233, primer párrafo, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, respectivamente, el Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mayoría del número total de sus miembros, por lo que no puede celebrarse ninguna sesión sin la concurrencia de la mitad más uno, del número total de Diputados.

doce en contra y dos abstenciones; entonces se concluye que la reforma constitucional fue aprobada por mayoría absoluta de los diputados integrantes del Pleno del Congreso Local.

43. No pasa inadvertido el planteamiento de la accionante en el sentido de que la iniciativa, se presentó en dos mil quince y se dio lectura en periodos legislativos distintos. Pues esas circunstancias no lo tornan ilegal, conforme a las normas que rigen al procedimiento legislativo.

44. Atento a los artículos 20, primer párrafo y 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹¹ así como a los artículos 2 y 214, párrafo primero, de la Ley Orgánica y Procedimientos del Congreso de esa entidad federativa,¹² el Congreso del Estado, se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, funcionará por Legislaturas denominadas con el número nominal que le corresponda, cuyo periodo constitucional es de tres años, y estos se dividen por años legislativos, el año legislativo inicia el quince de septiembre y concluye el catorce de septiembre del año siguiente, el Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del quince de septiembre al treinta y uno de diciembre, y el segundo del uno de febrero al quince de julio.

¹¹ Aplicables a la Septuagésima Tercera Legislatura, atento al régimen transitorio.

"Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función Legislativa. ..."

"Artículo 29. El Congreso se renovará totalmente cada tres años, y se instalará el día quince del mes de septiembre del año en que se celebre la elección ordinaria."

¹² "Artículo 2. El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, está integrado por diputados electos por sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a los principios de votación de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número y términos que determinen la Constitución del Estado y la ley de la materia.

"El Congreso funcionará por Legislaturas a la cual se le denomina agregando previamente el número nominal que le corresponda, cuyo periodo constitucional es de tres años, y éstas se dividen por años legislativos.

"El año legislativo inicia el quince de septiembre y concluye el catorce de septiembre del año siguiente.

"El Pleno del Congreso dentro del año legislativo sesionará en dos periodos ordinarios de sesiones conforme a la presente ley. El resto del año las comisiones y los demás órganos del Congreso, trabajarán regularmente."

"Artículo 214. El Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del 15 de septiembre al 31 de diciembre; el segundo del 1 de febrero al 15 de julio, durante los cuales sesionará en Pleno al menos dos veces al mes o cuando la mesa directiva en acuerdo con la Junta de Coordinación Política lo determine, debiendo convocar al menos con dos días de anticipación. ..."

45. En el caso en análisis, con relación a la reforma controvertida, en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año legislativo de la Septuagésima Tercera Legislatura del Estado, se llevó a cabo lo siguiente: El veintitrés de septiembre de dos mil quince, se presentó la iniciativa de reforma al artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, hecha valer por el gobernador del Estado; en sesión ordinaria de ocho de octubre de dos mil quince, se dio lectura a la iniciativa y se ordenó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales para que declarara si había lugar a admitir a discusión la iniciativa presentada; y en sesión ordinaria de ocho de diciembre del mismo año, se llevó a cabo la lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de acuerdo por el cual se declara que ha lugar a admitir a discusión la iniciativa con proyecto de decreto.

46. Luego, en el segundo periodo ordinario de sesiones de esa Septuagésima Tercera Legislatura del Estado, en sesión ordinaria de once de mayo de dos mil dieciséis, se realizó la primera lectura al dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, ordenándose la devolución a la Comisión Dictaminadora nuevamente para su estudio, dictamen y su posterior presentación para segunda lectura; y en sesión ordinaria de veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto, en la cual se discutió y aprobó por la mayoría absoluta de los diputados integrantes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

47. De lo anterior, se tiene que el turno a la comisión correspondiente para establecer si se admitía a discusión y la determinación de que se admitiera para tales efectos, se llevaron a cabo en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año legislativo de la Septuagésima Tercera Legislatura del Estado; y diversos actos como son la primera lectura al dictamen con proyecto de decreto, así como la segunda lectura al dictamen, su discusión y aprobación, tuvieron verificativo en el segundo periodo ordinario de sesiones durante el ejercicio de la misma Legislatura.

48. Así, tales circunstancias no actualizan irregularidad alguna en el proceso legislativo, porque ni del texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, ni de la Ley Orgánica y Procedimientos del Congreso de esa entidad federativa, se observa que el proceso legislativo de una iniciativa de decreto de reforma –incluida al texto de la Constitución Local– debiera llevarse en un *mismo periodo ordinario de sesiones* de la Legislatura en la que se presentó la iniciativa.

49. En conclusión, resultan **infundados** los argumentos formulados por el accionante, por lo que se reconoce la validez del proceso legislativo del decreto por el que se reforma el precepto controvertido.

B. Análisis con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y reinserción social

50. El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad, al señalar 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"*.

51. Además, el principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección.

52. Así, el aludido principio resulta relevante en tanto que los derechos humanos, sobre todo los plasmados en instrumentos internacionales, no son más que un mínimo que los Estados deben respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales infranqueables para las autoridades, por lo que, en su vertiente de mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas, de ahí que los Estados cuentan con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

53. Asimismo, la progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

54. El principio de progresividad ha sido entendido y desarrollado particularmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, al ser considerados como prerrogativas humanas que para su disfrute requieren de la designación y toma de decisiones presupuestarias, de ahí que se ha entendido que si bien los Estados cuentan con obligaciones de contenido

(referentes a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones que derivan de tales derechos), también cuentan con obligaciones de resultado o mediatas, que se relacionan con el principio de progresividad, *"el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales"*.

55. Sin embargo, por lo que hace al Estado Mexicano, el principio de progresividad se predica a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el mismo, no sólo porque el artículo 1o. constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, sino porque esa fue la intención del Constituyente Permanente al reformar la norma constitucional, tal y como se desprende de los procesos legislativos respectivos:

"Hoy, a nadie escapa la relevancia de los derechos humanos como principios constitucionales, ubicados en la cúspide del sistema jurídico, desde la cual son auténticos límites materiales a la actuación de los poderes públicos y de los órganos de gobierno.

"Sin embargo, la responsabilidad estatal no debe constreñirse a un conjunto de abstenciones frente a los llamados derechos políticos y civiles; por el contrario, es tarea permanente y progresiva del Estado, que implica el despliegue de todas las facultades de que se encuentra investido, con objeto de garantizar el respeto de todos los derechos."¹³

56. Asimismo, se estableció que: *"aunque el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de 'no regresividad' puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados"*.¹⁴

¹³ Iniciativa de Legisladores (diversos Grupos Parlamentarios), presentada el veintinueve de noviembre de dos mil siete, ante el Senado de la República.

¹⁴ Iniciativa presentada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho ante la Cámara de Senadores.

57. Por tanto, el principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual, esto es, como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado tiene el mandato constitucional de *"realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos"*.

58. Es decir, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

59. Conforme a lo anterior, es dable colegir que existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión (sea o no deliberada) en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

60. Ahora, respecto del segundo de los supuestos mencionados, este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 366/2013, sostuvo que el principio de progresividad –en su vertiente de prohibición de regresividad– no es de carácter absoluto, de ahí que para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, *"resulta necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional"*. En otras palabras, *"es necesario analizar si esta medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva"*.

61. Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 42/2014 (10a.) de título y subtítulo: **"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA**

DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).¹⁵

62. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconvenientes, sin embargo, dichas medidas requieren de una consideración *más cuidadosa y deberán justificarse plenamente*, de ahí que *"para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso"*.¹⁶

63. Por su parte, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos ha señalado que *"la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad"*, ya que la obligación correlativa de no regresividad, establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no excluye la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. De tal suerte que la *"obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana"*.¹⁷

64. En suma, el principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado Mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: (I) dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y, (II) generen un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva a que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación

¹⁵ Visible en la página 43, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

¹⁶ Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C. No. 198, párrafo 103.

¹⁷ CIDH. Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú*, párrafo 140.

a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva, se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

65. Sentado lo anterior ya que el promovente estima que la reforma constitucional en análisis es regresiva, conviene tener presentes los derechos que estima afectados con esa medida, como son el derecho de los inculpa-dos a que no se les impongan penas inusitadas y excesivas en términos del artículo 22 de la Constitución Federal, así como el derecho para los sentenciados a la reinserción social como fin de la pena en términos del artículo 18 de la Constitución Federal.

66. Este Tribunal Pleno ha sostenido que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, esto es para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.¹⁸

67. Ahora bien, el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, establece lo siguiente:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, 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. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

68. Este Alto Tribunal se ha pronunciado¹⁹ en el sentido de que según el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, registro digital: 168878, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."

¹⁹ Al resolver la contradicción de tesis 11/2001-PL, en sesión de 2 de octubre de 2001. De la cual resultó la jurisprudencia P./J. 126/2001, registro digital: 188555, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 14, de rubro y texto siguientes: "PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.—Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier

término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición, constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada.

69. Así, por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.

70. De lo anterior, se advierte que por pena inusitada no sólo se entiende a aquellas que importan un maltrato ejercido de modo directo sobre el cuerpo y que causan dolor, sino todas aquellas penas no humanitarias, crueles y excesivas que al ser desproporcionadas se alejan de los fines de la penalidad.

71. Luego, en relación con la proporcionalidad de las penas, de acuerdo con este precepto 22 de la Constitución Federal, *"toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado"*.

72. El contenido de este derecho fundamental consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

73. Esta Suprema Corte se ha encargado de analizar en otras ocasiones la constitucionalidad de penas establecidas por el legislador a la luz del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 22 constitucional.²⁰

innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, por 'pena inusitada', en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad."

Se estima aplicable la citada jurisprudencia para establecer lo que se entiende por pena inusitada, a pesar de que deriva del análisis al artículo 22 de la Constitución Federal, previo a las reformas publicadas el 9 de diciembre de 2005 y 18 de junio de 2018, por las que respectivamente se incluyó la prohibición de la pena de muerte, y que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Ya que el citado precepto constitucional en cuanto hace referencia a la pena inusitada no fue modificado.

²⁰ Véanse los siguientes precedentes: acción de inconstitucionalidad 20/2003 y acción de inconstitucionalidad 31/2006.

En este sentido, se ha sostenido que "*la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes*".²¹

74. El derecho fundamental a una pena proporcionada, constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito.

75. Así, la proporcionalidad en abstracto de la pena, se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, entre otros.

76. Por su parte, el Juez penal es el encargado de determinar la proporcionalidad en concreto de la pena.²²

77. Entonces, el legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.²³

78. Ahora, por cuanto hace a la reinserción social, en primer lugar es conveniente destacar la evolución y alcances del artículo 18 constitucional por lo que se refiere a las finalidades del sistema penitenciario mexicano,

²¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), registro digital: 160280, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503, de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

²² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), registro digital: 160280, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503, de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

²³ Tesis 1a. CCCXI/2014 (10a.), registro digital: 2007343, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 591 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas», de título y subtítulo: "PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO."

así como a la naturaleza y efectos de la reforma constitucional en materia penitenciaria.

79. En cuanto a los fines de la prisión, el artículo 18 constitucional ha pasado por cuatro fases importantes, a saber:

I. Un sistema penitenciario basado en el trabajo como medio de *regeneración*, en términos de la Constitución de mil novecientos diecisiete:

"Artículo 18. ...

"Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de regeneración."

II. Un sistema penitenciario basado en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la *readaptación social* del delincuente, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de febrero de mil novecientos sesenta y cinco:

"Artículo 18. ...

"Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. ..."

III. Un sistema penitenciario organizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la *reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir*, observando los beneficios que para él prevé la ley, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho. El texto resultante, es del siguiente tenor:

"Artículo 18. ...

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. ..."

IV. Finalmente, un sistema penitenciario organizado sobre la base del respeto a los *derechos humanos*, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once. El texto resultante, es del siguiente tenor:

"Artículo 18. ...

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. ..."

80. De la evolución histórica del precepto, se advierte que los cambios en la redacción del precepto no son gratuitos, sino que reflejan los objetivos que han perseguido tanto la pena como el sistema penitenciario en su conjunto. En un inicio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, esto es, moralmente atrofiada, de ahí que la Constitución General aludiera a la necesidad de que el sistema penitenciario tuviera como finalidad la regeneración del individuo. En un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que, como tal, requería una readaptación. En ambos casos, el sentenciado debería ser objeto de tratamiento. En cambio, las reformas a la Constitución General de dos mil ocho y dos mil once, básicamente resultaron en:²⁴

- La sustitución del término "*readaptación*" por "*reinserción*",
- El abandono del término "*delincuente*",

²⁴ A estas conclusiones arribó la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1003/2015, en sesión de 30 de marzo de 2016, por mayoría de cuatro votos.

De esa resolución derivó la tesis 1a. CCXXI/2016 (10a.), registro digital: 2012511, de la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 509, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas» de título y subtítulo siguientes: "REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

- De forma relevante el respeto a los derechos humanos de los sentenciados, como medio para lograr la reinserción,
- La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción"; a saber: "*procurar que la persona no vuelva a delinquir*", y
- La adición del concepto "*beneficios*" como parte de la lógica del sistema.

81. En la exposición de motivos que dio como resultado la reforma del artículo 18 constitucional en dos mil ocho, el Poder Reformador de la Constitución General se expresó en los siguientes términos:

"Exposición de motivos

"... Dentro de esta propuesta, se busca introducir el respeto a los derechos humanos a un área en la que particularmente han sido vulnerados: el sistema penitenciario. Uno de los principales problemas que presenta el Estado de derecho en México es la poca efectividad de los sistemas actuales de readaptación social. Es un hecho que en la actualidad muchos centros penitenciarios se han convertido en factores que aumentan la criminalidad entre la población, y esto se debe en gran parte a que en dichos centros son violentados en forma sistemática los derechos humanos de los reos, una falta de atención que comienza desde las mismas normas que organizan estos sistemas.

"En razón de lo anterior, se consideró que sería un buen comienzo implementar estrategias para el nuevo concepto de reinserción social, empezando por ligar la organización de los sistemas penitenciarios con el respeto a los derechos humanos. Bajo este sistema, que ha resultado en otros países, es más probable lograr una verdadera inserción social que bajo el simple confinamiento del inculcado, dando a los reos el derecho a un trabajo remunerado y el derecho a la seguridad social entre otros, a fin de hacer efectiva su reintegración a la sociedad. ..."

82. Como se advierte, la intención del Poder Reformador de la Constitución General consistió en cambiar el objetivo del sistema penitenciario bajo una óptica y finalidad diversa, sustituyendo por lo tanto el concepto de readaptación social por el denominado "*reinserción*" o "*reintegración*" a la sociedad, apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y trabajo, mas no en el mero confinamiento del sentenciado.

83. Por tanto, a raíz de las reformas al artículo 18 constitucional, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable

se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive, alguno de los beneficios preliberacionales que prevea el legislador.

84. En este aspecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido diversos criterios para justificar la pena no es posible aludir a una especie de "*función moralizadora*" por parte del Estado. Más bien, el Estado debe valorar los resultados de una serie de estrategias que faciliten la reintegración del individuo a la sociedad, apoyándose para ello en el respeto de los derechos humanos dentro del presidio, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como *textualmente* lo refiere el citado precepto constitucional.

85. Por tanto, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, que consiste en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación. Ello exige evitar una calificación de la mera persona del sentenciado, como sucedía con la intención que permeaba en los textos constitucionales que precedieron al actual.

86. Atendiendo a todo lo anterior, se tiene que el principio de progresividad irradia a todos los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano y los gobernados tienen derecho a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal, los que deberá respetar el legislador a pesar de que cuenta con amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, dentro de la que se encuentran las sanciones penales. Además de lo expuesto resulta que constituye un derecho constitucional para los sentenciados la reinserción social, como finalidad de la pena en términos del artículo 18 de la Constitución Federal.

87. Sin embargo, dichos principios y derechos no tienen el alcance pretendido por el promovente en esta acción de inconstitucionalidad, esto es en que si ya se había previsto con anterioridad a la reforma controvertida como sanción a la Comisión de Delitos Locales pena de prisión hasta por cuarenta años y que podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos; no se pudiera incrementar ese límite máximo de pena de prisión, como aconteció en el caso a través del precepto controvertido, en que se aumentó en diez años más, para establecer como máximo cincuenta años de prisión y que podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.

88. De manera que no puede decirse que la norma controvertida contraenga el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, en tanto que el incremento en el cuántum máximo de la pena de prisión para la comisión de los delitos del orden común en el Estado de Michoacán y que podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley, y también, en el caso de los concursos, no significa disminución o retroceso en la salvaguarda de los derechos ya referidos contenidos en los artículos 18 y 22 constitucionales, esto es la reinserción social, como finalidad de la pena, así como el derecho a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por la Constitución.

89. En adición a lo anterior del ejercicio de contraste respectivo, se tiene que ni la Constitución Federal ni ningún tratado que reconozca derechos humanos del cual forme parte el Estado Mexicano, establece un límite en el cuántum de la pena de prisión, que sirva de parámetro para sostener que el precepto aquí controvertido lo esté violentando al prever que las penas privativas de libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años, la que podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley, y también, en el caso de los concursos.

90. Esto, sin perder de vista que atento a la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, así como del dictamen respectivo de la Legislatura Local, se tiene que la medida de incrementar hasta en cincuenta años la pena de prisión para los delitos del fuero común en esa entidad federativa, obedeció a fines de política criminal, como son la prevención general, respecto de los cuales las Legislaturas de las entidades federativas cuentan con amplia libertad para diseñar el rumbo de esa política criminal, de conformidad con las necesidades sociales existentes en ese momento, como fue el alto incremento delictivo en el Estado de Michoacán respecto de delitos de mayor entidad relacionados con el bien jurídico que tutelan, dentro de los cuales se mencionó el feminicidio, con lo cual se justificó el incremento del plazo máximo de las penas privativas de libertad, que también podrá contemplarse como máxima para aquellos delitos calificados como graves por la ley, y también, en el caso de los concursos.

91. Esto es, el legislador local dentro del amplio margen de apreciación para diseñar el rumbo de la política criminal,²⁵ consideró necesario incrementar

²⁵ Véanse las siguientes tesis:

Jurisprudencia P./J. 102/2008, registro digital: 168878, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES

el plazo máximo de esa pena, de conformidad con las necesidades sociales que advirtió como fue el incremento en el índice de delitos que atentan gravemente a la sociedad, en el caso a la del Estado de Michoacán, en razón del bien que buscan tutelar.

92. Sin que sea de utilidad para la resolución de este asunto, la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de veinte de junio de dos mil cinco, en el *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*.

93. Contrario a lo aducido por el promovente en ese asunto, no se hizo el pronunciamiento en cuanto a que el incremento de las penas es contrario a diversos principios contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Pues lo analizado en ese caso fue específicamente con relación a la pena de muerte establecida en una norma del derecho interno y que, por ello, contravenía el derecho a la vida reconocido en el artículo 4 de la citada convención. Esto es, se trató sobre un tema distinto al que nos ocupa y bajo sus particularidades.

94. Luego, por lo que hace al planteamiento del accionante en que resulte excesiva y desproporcionada la pena de prisión hasta por cincuenta años, debe tenerse en cuenta que tal argumento se vincula con casos concretos de punibilidad, donde existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes, por lo que la pena de prisión hasta de cincuenta años en lo general y únicamente como máxima para los delitos calificados como graves y en los casos de concursos, no puede ubicarse en esta hipótesis, por no poder existir en abstracto el parámetro de que se trata.

95. Es decir, debido a que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, analizado en este asunto no prevé un tipo penal, sino que establece el plazo máximo de las penas privativas de la libertad, el cual podrá establecerse como máximo para delitos calificados como graves por la ley, y también, en el caso de los concursos; no se está en aptitud jurídica de establecer si ese plazo máximo

PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."

Tesis 1a. CCXXXV/2011 (9a.), registro digital: 160669, Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 204, de rubro: "PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR."

para las penas privativas de la libertad resulta excesivo o desproporcionado, incluso carente de razonabilidad; porque para ello resulta necesario examinar las leyes que prevén los tipos penales en los que se pudiera haber considerado como plazo máximo de la pena privativa de la libertad el contenido en la reforma de la Constitución Local; sin que hayan sido controvertidas por la accionante, lo que imposibilita su estudio.

96. Por las mismas razones, tampoco se puede afirmar que no corresponda a la finalidad de la pena, pues la pena de prisión ha sido reconocida, en México y en otros países del mundo, como adecuada para el restablecimiento del orden social y en cuanto que sea hasta por cincuenta años para la comisión de ciertos delitos no la hace perder esa correspondencia, pues tal aspecto sólo se relaciona con su aplicación.

97. Sin embargo, se insiste, no puede concluirse en abstracto que no tienda a la reinserción social la previsión de cincuenta años como máximo para las penas privativas de libertad, que podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.

98. Debido a que, para estar en condiciones de efectuar una afirmación como la propuesta por la accionante, habría que realizar el estudio de proporcionalidad y razonabilidad en un tipo específico que dentro de los parámetros mínimo y máximo, en este último previera el plazo de cincuenta años de prisión, para que al examinar la proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito, se considere entre otros aspectos, la viabilidad de lograr mediante su aplicación, la reinserción social del sentenciado.²⁶ Lo que en el caso no puede examinarse porque no fue controvertido algún precepto que previera una pena en esos términos.

99. Por último, no puede sostenerse que la norma impugnada contravenga al nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, en cuanto a que permite no se imponga la pena de prisión en todos los casos.

100. Esto, porque si bien es cierto que conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, se permite no imponer esa pena debido a criterios

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008, registro digital: 168878, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."

de oportunidad, o bien por llegar a acuerdos reparatorios y conciliar, entre otros supuestos.

101. Ello no hace que la norma analizada contravenga los derechos humanos y principios reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya mencionados; porque como ha quedado explicado lo que prevé la norma controvertida no es la sanción para un tipo penal específico.

102. En mérito de todo lo expuesto, **se reconoce la validez** del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto 153, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del proceso legislativo que derivó en la emisión del Decreto Número 153 por el que se reformó el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto, apartado A, de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicado mediante Decreto Número 153 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto, apartado B, de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la procedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, en su apartado A, alusivo a los vicios atribuidos al proceso legislativo, consistente en declarar infundados los argumentos formulados por el accionante por los cuales adujo vicios al proceso legislativo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, en su apartado B, alusivo al análisis, con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad y razonabilidad de las penas, y inserción social, consistente en reconocer la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 103/2016, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

En sesión pública celebrada el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 103/2016. En dicho asunto, una mayoría de Ministras y Ministros reconoció la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹ al considerar que el incremento del límite máximo de las penas privativas de libertad de 40 a 50 años para delitos graves y también para el caso de los concursos no es contraria a los principios de progresividad, proporcionalidad de las penas y reinserción social.

Aunque concuerdo con el reconocimiento de la validez del artículo impugnado, no comparto todas las consideraciones ni la metodología en la que se sustenta la sentencia. En particular, no estoy de acuerdo con la forma en la que se abordaron los conceptos de invalidez relacionados con **(i)** la violación al *principio de progresividad en materia de derechos humanos*; y, **(ii)** con el *principio de proporcionalidad de las penas*.

En este sentido, a continuación expondré la forma en la que creo que debieron haberse analizado estos dos argumentos y las razones por las cuales considero que el precepto es válido.

I. Violación al principio de progresividad

En su demanda, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo sostuvo que, el aumento de la pena de prisión máxima de cuarenta a cincuenta años vulnera el principio de progresividad, ya que disminuye un derecho del imputado o sentenciado. En otras palabras, la comisión argumentó que la reforma es inconstitucional, pues se trata de una medida regresiva.

Para contestar este argumento, en la sentencia se hace un recuento de la doctrina de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el principio de progresividad, así como de los principios de proporcionalidad de las penas y de reinserción social. Posteriormente, en la página 38 la sentencia concluye que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no contraviene el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, toda vez que el incremento en el cuántum máximo de la pena de prisión "*no significa disminución o retroceso en la salvaguarda de los derechos [contenidos en los artículos 18 y 22 constitucionales]*" de reinserción social como finalidad de la pena, y a que no se impongan penas excesivas, inusitadas o prohibidas por la Constitución.

¹ **Artículo 94.** En el curso de los procesos penales no se emplearán con los acusados promesas, amenazas o violencias.

"Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos."

Para reforzar lo anterior, la sentencia sostiene que ni la Constitución General ni ningún tratado que reconozca derechos humanos del cual forme parte el Estado Mexicano, "establece un límite en el cuántum de la pena de prisión, que sirva de parámetro para sostener que el precepto aquí controvertido lo esté violentando al prever que las penas privativas de libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años". Ello, aunado a que del proceso legislativo se advierte que el incremento de la pena obedeció a fines de política criminal, respecto de los cuales las Legislaturas de los Estados cuentan con una amplia libertad configurativa.

Como lo adelanté al inicio de este voto, aunque coincido con el reconocimiento de validez de la norma, no comparto el razonamiento y la metodología en los que se apoya la sentencia, por las razones siguientes:

En primer lugar, no comparto la afirmación que se hace en la sentencia en el sentido de que la reforma del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán no comporta (sic) un retroceso o una reducción en la salvaguarda de derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados de derechos humanos de los cuales forma parte el Estado Mexicano.

A mi modo de ver, el incremento del límite máximo de una pena de prisión de 40 a 50 años sí implicó un retroceso o reducción del ámbito de protección del *derecho fundamental a la libertad personal* —entre otros derechos que podrían verse afectados por la restricción a dicho derecho humano— que existía en dicho Estado hasta antes de la entrada en vigor de la reforma al artículo 94 de la Constitución Local. En este sentido, considero que en este caso sí estamos frente a una medida *regresiva*, por lo que debió analizarse su constitucionalidad a la luz del *principio de progresividad* previsto en el artículo 1o. constitucional.

Ahora bien, como he señalado en otros asuntos, el hecho de que una medida sea regresiva no significa que en automático deba declararse inconstitucional. En efecto, una medida regresiva puede ser constitucional siempre y cuando se encuentre justificada, para lo cual es necesario corroborar que la misma supera un *test de proporcionalidad*.² En esta línea, considero que para analizar si la medida consistente en aumentar de 40 a 50 años el límite máximo de las penas privativas de libertad en Michoacán era inconstitucional, no bastaba con señalar que la medida no era violatoria de derechos, sino que era indispensable analizar si la misma supera dicho test.

Al respecto considero que el aumento del límite máximo de las penas privativas de libertad de 40 a 50 años previsto en el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán sí supera el test de proporcionalidad, ya que se trata de una medida que *persigue un fin constitucionalmente válido y que es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.

Debo recordar que en diversos precedentes, al aplicar el test de proporcionalidad en materia penal, y específicamente tratándose del *aumento de penas*, he sostenido el criterio de que en esta materia el legislador democrático cuenta con un *amplio*

² Véase en ese sentido el amparo en revisión 566/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de febrero de dos mil diecisiete.

margen de acción epistémico, al tratarse de aspectos que inciden directamente en el diseño de la *política criminal* que corresponde definir a este último. De esta manera, he considerado que en aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, *debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas*.³

Así, a la luz de ese amplio margen de apreciación epistémico, considero que la medida impugnada sí supera el test de proporcionalidad y, por tanto, no es inconstitucional, en virtud de lo siguiente:

- **La medida persigue un fin legítimo.** En primer lugar, de la exposición de motivos, se desprende claramente que la intención del legislador, al aumentar el límite de la pena de prisión en la Constitución, fue permitir el aumento de las penas de delitos que afectan de manera más grave a la sociedad michoacana (y de manera particular la del *delito de feminicidio*), con la finalidad de *inhibir* de forma más enérgica la comisión de este tipo de conductas delictivas. Así, es evidente que la medida impugnada está dirigida a garantizar de mejor manera la seguridad pública de todos los ciudadanos, lo que claramente constituye un *fin constitucionalmente legítimo*.⁴
- **La medida es idónea.** En segundo lugar, el aumento del límite de penas constituye una medida *idónea* para alcanzar dicha finalidad, pues es razonable considerar que el límite máximo de 50 años de las penas de prisión tiene un efecto disuasorio mayor al límite de 40 años. Por lo demás, y como sostuvo la Primera Sala en el **amparo directo en revisión 181/2011**, no hay que perder de vista que al "no existir evidencia que muestre que esta premisa es manifiestamente falsa" (es decir, que el aumento de la pena no tiene un mayor efecto disuasorio) debe considerarse que el aumento de la pena es "una medida causalmente idónea para la consecución de los fines perseguidos".
- **La medida es necesaria.** Como también se mencionó en el citado **amparo directo en revisión 181/2011**, tratándose de las penas, el *sub-principio* de necesidad no debe entenderse en el sentido de que la intervención en los derechos fundamentales o principios constitucionales debe ser la más benigna entre los medios alternativos posibles que tengan al menos la misma idoneidad para contribuir al fin perseguido. Por el contrario, en estos casos, "[para que el aumento en una pena supere el examen de necesidad simplemente se requiere que el sacrificio que implica la medida no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos". De ahí que "cuando se analiza la proporcionalidad de una pena la forma de probar que la medida es innecesaria consiste en mostrar que no existe una mayor eficacia preventiva de la nueva pena con respecto a la anterior".

En este contexto, ante la ausencia de evidencia que desvirtúe en este caso el nivel de eficacia del nuevo límite de pena previsto en el artículo 94 de la Constitución Local, cabe concluir que la medida adoptada por el legislador también satisface la grada de necesidad.

³ Véase en ese sentido el amparo directo en revisión 181/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de abril de dos mil once.

⁴ Ídem.

- **La medida es proporcional en sentido estricto.** Por último, y como también se sostuvo en el multicitado **amparo directo en revisión 181/2011**, al analizarse el aumento de una pena, lo que tiene que realizarse en la grada de proporcionalidad es una *ponderación* entre los beneficios que pueden esperarse de la protección penal del bien jurídico y los costes derivados de la sanción penal desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados por ésta. Análisis que –se explicó– "está condicionado por el amplio margen de apreciación que el legislador tiene para realizar el balance entre los beneficios y los costos de la intervención penal".

De este modo, en el caso concreto es posible sostener que los costos que supone el aumento del límite de las penas en los derechos fundamentales de los sentenciados, se ven compensados por la importancia que tiene disuadir con mayor intensidad los delitos más graves de la entidad (y, en particular, el delito de feminicidio). Además, no se advierte que el aumento de 40 a 50 años resulte abiertamente irrazonable o que *per se* anule por completo los derechos de los sentenciados.

En suma, la razón por la cual no compartí las consideraciones del proyecto en este punto es porque me parece que el aumento del límite máximo de la pena prisión de 40 a 50 años sí constituye una medida *regresiva* en el ámbito de protección del derecho a la libertad personal garantizado en el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán, pero la misma supera el test de proporcionalidad a la luz del cual debe analizarse la constitucionalidad de este tipo de medidas.

II. Violación al principio de proporcionalidad de las penas

En el párrafo 95, la sentencia sostiene que no es jurídicamente posible analizar la proporcionalidad o razonabilidad del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, esencialmente porque éste "*no prevé un tipo penal, sino que establece el plazo máximo de las penas privativas de la libertad*" (énfasis agregado).

Si bien concuerdo con el fallo, decidí formulo el presente voto concurrente con la finalidad de hacer la siguiente aclaración. En mi opinión, una cosa es analizar si una norma cumple con el *principio de proporcionalidad de las penas* a que se refiere el artículo 22 de la Constitución General;⁵ y otra cosa muy distinta es analizar si la misma cumple con el *principio de proporcionalidad en sentido amplio*, el cual debe observar cualquier restricción a derechos fundamentales, con independencia de si se trata o no de una pena.

En el primer caso, la Primera Sala ha venido elaborando una metodología para determinar si una pena cumple con las exigencias del artículo 22 constitucional, la cual consiste en *comparar* la pena impugnada con las penas previstas para delitos de naturaleza y gravedad similar, a fin de determinar si la misma es proporcional al delito y al bien jurídico afectado.⁶ En este sentido, tiene razón la sentencia en cuanto afirma

⁵ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, 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. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

⁶ Amparo directo en revisión 181/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de abril de dos mil once.

que la norma impugnada no puede ser analizada desde esta perspectiva, pues la misma no contiene una pena propiamente dicha (es decir, para un delito en particular), sino el límite máximo al que deben sujetarse todas las penas de prisión en el Estado de Michoacán.

No obstante, me parece importante aclarar que lo anterior de ninguna manera significa –al menos no desde mi punto de vista– que no sea posible analizar la proporcionalidad o razonabilidad de la norma impugnada desde la otra perspectiva antes mencionada, esto es, desde la óptica del *principio de proporcionalidad en sentido amplio*. A mi modo de ver, al tratarse de una norma que puede incidir o trascender al goce de un derecho humano (como lo es la libertad personal), su razonabilidad o proporcionalidad debe poder ser evaluada –como cualquier otra norma o medida que afecte derechos fundamentales– a la luz del referido *test de proporcionalidad*.

Con todo, y como lo expliqué en el apartado anterior de este voto concurrente, considero que en este caso la norma impugnada sí supera el citado *test de proporcionalidad*, razón por la cual estuve de acuerdo en reconocer su validez.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 103/2016.

Al resolver este asunto en sesión pública de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto 153, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis. Concretamente, se reconoció la constitucionalidad de la porción normativa por virtud de la cual se incrementó –a 50 años– el límite superior máximo de la pena de prisión que puede ser impuesta para delitos graves calificados por la ley, así como en el caso de concurso delictivo.

Difiero de esta decisión, ya que, a mi juicio, los argumentos centrales de la decisión podrían llevar a concluir que las decisiones legislativas, en relación con la determinación abstracta de penas máximas de prisión no son susceptibles de control constitucional.

La decisión mayoritaria sostiene en dos argumentos, esencialmente, que la porción normativa controvertida es respetuosa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: **1)** obedece a fines de política criminal (prevención de ilícitos frente a incremento de actividad delictiva), respecto de los cuales el legislador tiene amplia libertad para decidir; y, **2)** los términos abstractos de la reforma impiden analizar si es proporcional y/o razonable.

Y, aunque ciertamente el reconocimiento al legislador de la libertad configurativa con que cuenta en materia de política criminal es la piedra angular de la línea jurisprudencial que ha trazado este Alto Tribunal en relación con la constitucionalidad de las penas, la declaración sobre la imposibilidad de verificar su proporcionalidad y razonabilidad me conducen a concluir que la porción normativa combatida se aparta del marco constitucional que regula la configuración legislativa de normas de carácter punitivo.

Esta Suprema Corte ha expresado puntualmente que "... 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 ...".¹

De hecho, la Primera Sala de esta Suprema Corte (quien de manera más abundante ha desarrollado este tópico con motivo de la vocación que su especialización supone), ha llegado al punto de sostener que "... la legitimidad democrática del legislador penal le otorga un amplio margen de acción epistémico en materia de política criminal. Esto significa que en todos aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas...".²

En esa línea y, derivado del mismo asunto, se sostuvo que "... la modificación de la pena prevista para cierto delito presupone que el aumento en las penas es una medida eficaz para prevenir la incidencia de este delito, esto al no existir evidencia que muestre que esta premisa es manifiestamente falsa, debe considerarse que se trata de una medida causalmente idónea para la consecución de los fines perseguidos ...".

Sin embargo, aun frente al más amplio reconocimiento de la libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, esta Corte también ha sido clara en afirmar que el ejercicio de tal atribución debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los de proporcionalidad³ y razonabilidad jurídica; es decir, el legislador no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República.

Como se ve, el proceso de constatación de la constitucionalidad de las normas que establecen las consecuencias jurídicas de la comisión de un delito atraviesa por la verificación de dos componentes insolubles: la autonomía legislativa para definir las medidas que marcarán el rumbo de la política criminal; y, que esas medidas sean respetuosas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El caso que se nos presenta, desde mi perspectiva y a partir de estos puntos de partida, no satisface el segundo de los requisitos porque la propia formulación de la norma –abstracta– impide aquilatar el respeto de la norma por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. El hecho de sólo establecer el límite superior de la pena de prisión vinculada a la comisión de delitos graves impide aplicar cualquiera de los

¹ De acuerdo con lo plasmado por este propio Pleno en la tesis P./J. 102/2008, cuyo rubro es: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.", la cual derivó de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 31/2006 resuelta el 19 de febrero de 2008.

² Criterio plasmado en la tesis aislada CCXI/2011 (9a.), de rubro: "SECUESTRO EXPRESS. EL AUMENTO DE LA PENA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 163 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL CONSTITUYE UNA MEDIDA LEGISLATIVA IDÓNEA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO.", derivada del amparo directo en revisión 181/2011 resuelto el 6 de abril de 2011.

³ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, 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. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**"

mecanismos de verificación constitucional pues la disposición no se encuentra vinculada a ningún tipo de conducta en específico, ni permite revisar el equilibrio que guarda respecto de otras disposiciones.

Hasta ahora, se ha reconocido por esta Suprema Corte,⁴ que un mecanismo de constatación sobre la proporcionalidad y razonabilidad de la pena es el ejercicio comparativo respecto de las penas previstas para delitos de la misma naturaleza, acción que en este caso no puede ser ejecutada ante la formulación general y abstracta de la disposición en cuestión.

No puedo dejar de mencionar que el ejercicio comparativo de orden horizontal (entre conductas ilícitas de la misma naturaleza o vinculadas a la tutela de un mismo bien jurídico), constituye un parámetro mínimo de ordenación y uniformidad de la política criminal, que al día de hoy es una de las pocas herramientas que en control constitucional permiten revisar la proporcionalidad y razonabilidad de una pena.

En mi opinión, afirmar que es posible validar la proporcionalidad de una pena, sin reparar en que no se está ejecutando ningún acto de escrutinio –por mínimo que éste sea– sobre su razonabilidad, implica renunciar al examen genuino sobre la relación racional que las normas de derecho penal deben guardar entre lo que tutelan y la consecuencia que fijan.

Además, la gravedad de esta renuncia se torna superlativamente aguda si se considera que la aplicación de la norma queda atada al concepto *delito grave*, el cual es sumamente amplio y revela de forma aún más clara que la configuración normativa en análisis no está formulada bajo ninguna razonabilidad, y sin considerar ningún límite concreto.

La norma cuestionada expresa que la sanción de 50 años de prisión podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley. Esto sin duda alguna conduce a plantearse ¿qué entendemos por delito grave?, sobre tal punto y como una aproximación inicial estimo que el referente, en el marco del nuevo sistema de justicia penal, es el entendimiento que de tal concepto se contiene en el Código Nacional de Procedimientos Penales (en remisión directa contenida en el párrafo sexto del artículo 19 de la Constitución General), y que expresa –en su artículo 150– que serán considerados como delitos graves y, para efectos de la detención por caso urgente, los ilícitos señalados como de prisión preventiva oficiosa, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión.

Al respecto, el artículo 19 constitucional (párrafo segundo) establece que "... *El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de: abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en*

⁴ Es el criterio que al día de hoy se utiliza, al menos, por la Primera Sala, que entre otros casos, lo ha plasmado en la tesis aislada 1a. CCCLV/2018 (10a.) de título y subtítulo: "SECUESTRO. EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS." (Amparo directo en revisión 7313/2016 fallado el 4 de octubre de 2017).

materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud ..."

Como se ve, el catálogo de *delitos graves* es sumamente amplio, y exceptuando aquellos que sólo serán materia de procesos penales federales, validar la norma en análisis permitirá que la pena máxima de 50 años de prisión pueda ser establecida indistintamente como consecuencia de la comisión de un *robo a casa habitación* al igual que para un caso de *feminicidio*, delitos de naturaleza diametralmente distinta, que tutelan bienes jurídicamente absolutamente diferentes y, cuyas penas al día de hoy distan de ser siquiera cercanas.

Muy puntualmente: fijar el concepto *delito grave* como elemento detonador para que el legislador estatal pueda establecer en los rangos de punibilidad el máximo de 50 años, habrá de permitir que esa norma se aplique por igual a supuestos delictivos incomparables, con lo que se desatienden los principios de proporcionalidad y razonabilidad: las penas deben imponerse en relación con el hecho antijurídico y el grado de afectación al bien jurídico protegido.

Lo anterior ya está aconteciendo al día de hoy, porque sin razonamiento particular y existiendo rasgos diferenciadores entre una conducta y otra, el legislador local ya impuso como límite superior máximo de prisión el de 50 años para 3 tipos penales: *homicidio doloso, feminicidio y desaparición forzada de personas*.

Debo subrayar que la posición de mi voto no pretende el establecimiento de parámetros numéricos o tasados en relación con los márgenes de punición, este sería un afán inalcanzable y un despropósito en sí mismo; mi convicción es en el sentido de exigir al legislador, como parte del apego a la Norma Fundamental, la exposición específica, clara y razonada de los motivos que conducen a determinado aumento o disminución, y destacadamente la aplicación de criterios que distingan entre la multiplicidad de conductas ilícitas.

Si el análisis de este tipo de normas parte de reconocer una libertad de configuración legislativa en sus términos más amplios, considero que lo mínimo exigible es la ejecución de ejercicios reforzados de motivación que permitan conocer el proceso de creación y elección de los parámetros elegidos para la imposición de penas de prisión.

Estimo que también se puede percibir el desapego que la norma cuestionada guarda respecto del sistema constitucional mexicano, si se considera que con los mismos argumentos que respaldan la validez de la norma, se podría respaldar que el límite máximo de prisión fuera, por ejemplo, de sesenta, setenta u ochenta años.

En otro ámbito, concatenado también con la ausencia de razonabilidad de la medida, estimo pertinente también abordar lo propio de esta disposición en su vinculación con el principio de progresividad.

En la parte preliminar del proyecto se hace referencia a que las medidas regresivas son admisibles cuando tienen la finalidad esencial de incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas de aquel en quien repercute negativamente la medida desfavorable en términos de progresividad de los derechos fundamentales.

Esto último, me parece que es otro elemento a partir del que se puede identificar otra grieta en la consistencia de la medida legislativa implementada en el Estado de Michoacán. Considero que en relación con la imposición de una mayor pena de prisión no existe una persona que correlativamente pueda verse beneficiada; me resultaría cuestionable afirmar llanamente, en el contexto de la proporcionalidad y razonabilidad de las penas, que la sociedad en general está interesada en la existencia de penas de prisión de mayor duración.

Como cuestionable es, que ni siquiera este elemento haya sido materia de análisis en el seno del Poder Legislativo Estatal, pues sería esperable –al menos– que la decisión de reforma tuviera como respaldo la expresión particular de las razones de cambio y, no estuviera cimentada en la simple expresión genérica de que se busca inhibir la actividad delictiva.

Esta manifestación que sólo en lo general hizo el poder legislativo hace aún más patente la circunstancia que manifesté líneas atr: la norma cuestionada contiene una acción general para un grupo de casos (tipos penales) incomparables entre sí.

Argumentar que la norma sólo se refiere al límite superior máximo, y que con ello, el límite inferior mínimo habrá de fungir como elemento diferenciador entre cada una de las penas (y que con ello podría salvarse el hecho de que se está frente a conductas ilícitas incomparables), pasaría por alto el hecho de que la pena, desde mi juicio, debe verse como un todo, de manera tal que el establecimiento de un mismo techo habrá de redundar con los mismos efectos perjudiciales para todos los casos.

De esta manera, y para concluir: **a)** la formulación abstracta de la disposición, **b)** la imposibilidad de constatar su proporcionalidad y razonabilidad, **c)** su vinculación con el concepto *delito grave*; y, en general, **d)** la ausencia de razones específicas que justifiquen el incremento abstracto en el límite superior máximo de la pena de prisión, son las razones por las cuales me separo, en este caso concreto, de la decisión mayoritaria del Pleno de este Alto Tribunal.

Sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 103/2016.

En la sesión pública de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, respecto de la invalidez del decreto 153, por el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución de dicha entidad federativa, publicado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado.

El Tribunal Pleno en el considerando quinto de la sentencia, analizó la inconstitucionalidad de la norma con base en los conceptos de invalidez a partir de dos vertientes, a saber:

Vicios atribuidos al proceso legislativo, y;

B. Con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad, razonabilidad de las penas y reinserción social.

Ahora, si bien coincido con la sentencia en el sentido de que son infundados los argumentos encaminados a demostrar vicios en el proceso legislativo y que no se vulneró la prohibición de regresividad, como lo manifesté en la sesión correspondiente, respecto a este último aspecto llego a tal conclusión por distintas consideraciones. Para exteriorizar con mayor claridad las razones de mi concurrencia, dividiré mi exposición en dos puntos, al interior de los cuales, expondré tanto la postura mayoritaria, como mis razones particulares.

- **Voto concurrente respecto del considerando quinto, apartado B, con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad, razonabilidad de las penas y reinserción social.**

- Postura mayoritaria

En la sentencia, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, consideraron que el principio de progresividad irradia a todos los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, entre ellos, que a los gobernados no se les impongan penas excesivas, inusitadas o prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal, los cuales deben ser respetados por el legislador a pesar de que cuenta con amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, tal como imponer sanciones penales.

Asimismo, se dijo que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no prevé un tipo penal, sino el plazo máximo de las penas privativas de libertad para delitos calificados como graves por la ley, así como en el caso de concursos; por tanto, no podría establecerse si ese término resulta excesivo o desproporcionado, porque para ello sería necesario examinar las leyes que prevén los tipos penales en los que se pudiera haber considerado como plazo máximo el contenido de la reforma constitucional local, sin que alguna de estas normas hayan sido controvertidas por el accionante.

Sin embargo, se afirmó que no podía concluirse en abstracto, que la previsión de cincuenta años como máximo para las penas privativas de libertad, tienda a la reinserción social, pues para efectuar una afirmación como la propuesta por el accionante, se debe realizar el estudio de proporcionalidad y razonabilidad de un tipo penal en específico que, dentro de los parámetros de mínimo y máximo, contemple una pena de cincuenta años de prisión, para que al examinar la proporción y razonabilidad entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito se considere lograr, entre otros aspectos, la reinserción del sentenciado.

- Razones de la concurrencia

Como lo expuse en la sesión de pleno de veinticuatro de junio del presente año, la vertiente negativa del principio de progresividad (no regresividad) prohíbe la disminución de derechos previamente consagrados. Es decir, es un principio aplicable a la totalidad de derechos del ordenamiento jurídico, pero no a ámbitos distintos. En ese sentido, desde mi punto de vista, los topes establecidos como pena máxima en los delitos no son derechos, sino medidas punitivas de política criminal respecto de las cuales, las Legislaturas gozan de un amplio margen de configuración legislativa.

Esta amplia libertad configurativa obedece a que las penalidades máximas no son medidas fijas de naturaleza objetiva, sino instrumentos de matiz variable que deben responder a un determinado contexto de seguridad, a cuestiones culturales y desde luego, sociológicas.

Respecto a los derechos de proporcionalidad y reinserción social, me parece que son conceptos evaluables respecto a un tipo penal específico y a un individuo concreto respectivamente, y no pueden ser examinados en abstracto respecto a un tope de pena aplicable a todos los delitos, como se dice en la sentencia.

Por ello, aun cuando comparto el sentido de la sentencia, lo hago con la salvedad señalada.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 103/2016.

El veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. La mayoría de los Ministros decidió que, contrario a los argumentos de la Comisión accionante, el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹ es constitucional por no violar el principio de progresividad que acompaña al deber de protección de los derechos humanos. En concreto, la mayoría determinó que la decisión por virtud de la cual el Constituyente Local incrementó el límite máximo de las penas privativas de libertad (de 40 a 50 años para delitos graves y concursos) supera satisfactoriamente el estándar aplicable en materia de progresividad, y que tampoco viola los principios de proporcionalidad de las penas y de reinserción social.

La mayoría consideró que la norma impugnada no representaba la disminución o retroceso en la salvaguarda de los derechos en juego, en esencia porque (a su juicio) no existe un derecho humano reconocido en la Constitución o en algún tratado internacional que establezca un límite en el cuántum de la pena de prisión.

La ejecutoria alude al amplio margen de apreciación del legislador local para diseñar el rumbo de la política criminal y valida los motivos ofrecidos en su proceso legislativo: a saber, "las necesidades sociales" y el "incremento en el índice delictivo".

Por otro lado, el Pleno consideró posible concluir, en abstracto, que la porción normativa impugnada no vulneraba los principios de proporcionalidad de la pena, reinserción social y "el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral"; pues –según concluyó– para realizar ese estudio es necesario analizar la penalidad aplicable a un tipo penal específico dentro de parámetros mínimos y máximos. Al considerar que en el caso esto no era posible, el Pleno desestimó la pregunta sobre la posibilidad de aplicar un estándar de proporcionalidad de penas.

Pues bien, no comparto las consideraciones de la mayoría y tampoco el sentido del fallo. A mi juicio, el Pleno estaba en condiciones de declarar la invalidez de la norma porque sí resulta una medida regresiva; y, consecuentemente, tal condición exigía que el legislador justificara su imperiosa necesidad. A continuación desarrollo las razones

¹ "Artículo 94. En el curso de los procesos penales no se emplearán con los acusados promesas, amenazas o violencias.

"Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos."

que me llevan a esta conclusión. Primero explico por qué considero que la medida era regresiva y en segundo lugar por qué era necesario someterla a un control de escrutinio estricto.

Contrario a la premisa de la que, entiendo, implícitamente pende el fallo mayoritario, mi posición es que –tratándose de la evaluación abstracta de la validez del cuántum máximo de una pena– el margen de apreciación a favor del Estado es amplio, pero definitivamente no ilimitado. En términos de los artículos 18 y 22 constitucionales, el Estado cuenta con la facultad para privar a una persona de su libertad como sanción por la comisión de un delito, siempre que la pena no sea desmedida en relación con el bien jurídico protegido y siempre que no impida su eventual reinserción social. Como la Primera Sala ha sostenido en múltiples ocasiones, se trata de límites constitucionales al poder punitivo del Estado: básicamente, el legislador, al tasar las penas, tiene prohibido actuar irracionalmente y olvidarse de que estos principios constriñen su actuar.

Esta es la posición de donde parto en este y todos los asuntos que ve la Primera Sala sobre proporcionalidad de penas. Sin embargo, ciertamente era necesario reconocer que las peculiaridades de la pregunta sometida a nuestra consideración en esta acción requerían algunas distinciones. Al fallar el caso no estábamos midiendo, como tradicionalmente se nos pide, la proporción entre un bien jurídico determinado y una pena. Obviamente debo coincidir con ese diagnóstico en la ejecutoria. En esta ocasión, la pregunta era si el incremento de la pena máxima –atrincherada en el ordenamiento constitucional local– constituía una regresión y, en su caso, si ella era incompatible con algunos de los derechos previstos por la Constitución Federal.

Como ya anotaba, al respecto la ejecutoria señala que no estamos ante una regresión porque "ni la Constitución Federal ni ningún tratado que reconozca derechos humanos del cual forme parte el Estado mexicano, establece un límite en el cuántum de la pena de prisión, que sirva de parámetro."

Me parece que en esta consideración se esconde un *non sequitur*. Del hecho de que la Constitución Federal (o los tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte de ella) no contemplen una regla que explícitamente prevea un número máximo de años de prisión, no se sigue que carezcamos de parámetro normativo, específicamente, de uno integrado por principios constitucionales. Más aún, no se sigue que estemos imposibilitados para generar criterios interpretativos sobre los mismos, perfectamente capaces de gobernar la cuestión.

Precisamente, los artículos 18 y 22 constitucionales contemplan principios que sirven para ello. Y, como reconoce nuestra doctrina, se distinguen de las reglas en que no se aplican a la manera de todo o nada; más bien, sus mandatos deben ser optimizados.

En otras palabras, el hecho de que no exista una regla constitucional explícita sobre el máximo de penalidad aplicable no es indicativo de que estamos ante una zona de obligada deferencia al legislador. Asumir que éste es un impedimento me parece ajeno a la forma en que el Tribunal Pleno normalmente diagnostica la necesidad de interpretar principios constitucionales.

Pues bien, al utilizar esas normas constitucionales como parámetro, logré la convicción de que la medida es regresiva, ya que básicamente reduce el alcance de los derechos ahí consagrados. Con ella, el Constituyente Local permitió intensificar una restricción

al derecho humano a la libertad personal y, consecuentemente, acotar el alcance de la reinserción social –un concepto que necesariamente supone dejar la posibilidad de que una persona eventualmente regenere lazos con su sociedad en libertad–, 50 años de penalidad máxima es una medida que requiere ser evaluada con cierta sospecha bajo este paradigma, pues objetivamente dificulta de manera significativa las posibilidades de cualquier persona (hasta las del imputable más joven) para reinsertarse en la sociedad.

Leo la estructura del artículo impugnado como algo que pretende ser una garantía en favor del individuo. No por nada está en la Constitución Local misma; nació para limitar los impulsos del legislador ordinario. Desde la teoría constitucional, tiene sentido reconstruir la intención de la medida original –el tope de 40 años de prisión– como una forma de autocontención de las mayorías, esto es, una promesa de protección reforzada hacia el futuro. Se podría entender que, en ese primer momento constitucional, el Constituyente Local decidió garantizar un derecho y/o limitar a las Legislaturas del futuro para que contuvieran el impulso de incrementar irracionalmente una pena.

La Constitución Federal nos permite entender la teleología del límite original (de 40 años) como algo que pretendía servir de garantía contra incrementos de penalidades por razones adversas a los fines constitucionales de la pena que prevé el artículo 18 constitucional;² por ejemplo, contra incrementos que buscan enviar un mensaje de compensación a la población por la falta de políticas públicas dirigidas a evitar la comisión de delitos.

Sin embargo, al haber elevado ese tope en 10 años, el mismo Poder Constituyente Local renunció a esa promesa y, con ello, efectivamente redujo los derechos de las personas condenadas a partir de su vigencia.

Creo que a partir de estas razones se desprende que la norma impugnada debe ser clasificada como una medida regresiva. Sin embargo, de esa caracterización no se sigue necesariamente su inconstitucionalidad.

Ese es el criterio del Tribunal Pleno y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como la sentencia reconoce. Entonces, para contestar esa otra pregunta, se debe correr algún estándar que nos permita identificar cuándo estamos ante medidas regresivas válidas y cuando no. Al respecto, me parece aplicable un estándar de escrutinio alto, que básicamente permita identificar si la medida legislativa está cuidadosamente confeccionada para proteger una necesidad imperiosa.

Aquí reitero lo que expresé en el voto de minoría que elaboré con el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la contradicción de tesis 248/2014:³

² Esta consideración, por supuesto, no debe entenderse en el sentido de que supone algún juicio de valor sobre la validez constitucional de esta otra medida de 40 años. La idea es simplemente racionalizar el actuar del constituyente local y partir de un estado determinado en el avance que debe suponer la protección de los derechos humanos; para así juzgar la norma que sí fue materia de impugnación en esta acción de inconstitucionalidad y advertir sus características de regresividad.

³ Resuelto por el Pleno el trece de noviembre de dos mil catorce.

La progresividad entraña que una vez alcanzado determinado nivel de protección a prerrogativas fundamentales, la amplia libertad de configuración que tiene el legislador para establecer requisitos que puedan afectar derechos sustantivos reconocidos a las personas se torna restringida, a menos que haya razones que de manera justificada permitan retroceder en la tutela de esos derechos.

Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos, pues todo retroceso en la protección a derechos humanos, es inconstitucional; y, solamente, de manera excepcional, se puede justificar por la autoridad, siempre que se demuestre que existen imperiosas razones que vuelven necesario un paso regresivo.

Aplicar este nivel de escrutinio estricto me lleva a la conclusión de que la norma sí es inconstitucional. Considero que el proceso de creación legislativa no revela que la política pública venga acompañada de una justificación técnica viable que sostenga por qué el incremento en la penalidad disminuye el índice delictivo. Su pretendida finalidad (y la que el engrose parece suscribir implícitamente) es incrementar el grado de tutela de los derechos humanos de las víctimas, disminuir el crimen, mejorar la seguridad de la sociedad.

Sin embargo, estas alusiones son todo menos cuidadosas. Aumentar el número máximo de años de prisión no necesariamente significa mayor protección para las víctimas. Tampoco se incorpora información empírica que permita comprobar que el legislador procuró confeccionar la norma de manera cuidadosa y en el ámbito de lo estrictamente necesario para proteger todos esos valores sociales aludidos. No se demuestra (como creo que es deber del legislador) una relación lógica entre un fin y el instrumento.

El constituyente local no demostró haber modificado su Constitución con base en datos o análisis que demostraran cómo es que, instrumentalmente, esa política pública prometía ser efectiva. En todo el proceso de reforma no se observa un intento de documentación sobre su viabilidad y un mínimo de discusión sobre su potencial de éxito. El constituyente local sólo aludió a "su compromiso" con la sociedad michoacana para combatir la violencia contra las mujeres y otros delitos graves. Esa laxitud y vaguedad en las razones que motivan una medida regresiva de derecho humanos es la que, precisamente, me lleva a considerar que no está confeccionada con cuidado. El Constituyente Local no dio al Pleno condiciones para reconstruir sus razones legislativas, y éstas eran imprescindibles.

Desde cierta perspectiva se nos podría argumentar que la norma busca generar desincentivos para la comisión de delitos en el futuro y, por tanto, que ella se conecta racionalmente con ese fin. Sin embargo, por la importancia de los principios en juego, me parece que la regresión sí requería que el legislador demostrara algo más.

Esta argumentación olvida que, por virtud del derecho a la dignidad humana, ninguna persona puede ser tratada como fin. Es decir, las personas sentenciadas no pueden ser utilizadas como instrumento de disuasión de las conductas punitivas. Insisto, en términos constitucionales, la pena se justifica en la medida en que corresponda con el bien jurídico tutelado y en la medida en que permita la eventual reinserción de la persona.

De este modo, me parece, el congreso local no podía ser omiso en tomar en cuenta que esos eran los principios comprometidos. No podía solamente aludir al incremento en la inseguridad o la importancia de la protección de las víctimas. Esos intereses ciertamente son importantes, pero había que ponderarlos con el sacrificio que pedía del principio de reinserción social. Tenía que ofrecer una justificación que demostrara la estricta necesidad de la regresión.

Me parece que la sentencia de la mayoría implícitamente asume que la protección de los derechos de las víctimas justifica por sí misma cualquier incremento en los límites máximos de las penas. Pero esta posición obliga a formular la siguiente pregunta: ¿acaso no importa la intensidad con la que esa protección afecta los derechos del sentenciado? de ser el caso ¿en qué punto de ese balance empiezan éstos a pesar genuinamente?

A mi consideración, la lógica de la ejecutoria no les otorga ninguna relevancia genuina. En el párrafo 90 de la sentencia valida las razones del legislador de un modo que, respetuosamente, me parece bastante laxo, pues literalmente señala:

Esto, sin perder de vista que atento a la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, así como del dictamen respectivo de la Legislatura Local, se tiene que la medida de incrementar hasta en cincuenta años la pena de prisión para los delitos del fuero común en esa entidad federativa, obedeció a fines de política criminal, como son la prevención general, respecto de los cuales las legislaturas de las entidades federativas cuentan con amplia libertad para diseñar el rumbo de esa política criminal, de conformidad con las necesidades sociales existentes en ese momento, como fue el alto incremento delictivo en el Estado de Michoacán respecto de delitos de mayor entidad relacionados con el bien jurídico que tutelan, dentro de los cuales se mencionó el feminicidio, con lo cual se justificó el incremento del plazo máximo de las penas privativas de libertad, que también podrá contemplarse como máxima para aquellos delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.

A mi entender, tener esto como un válido intento de justificación permitiría cualquier aumento de penas sin límite alguno. En suma, para que el aumento en el máximo de penalidad aplicable estuviere justificado en este caso (o sea, para que la medida regresiva estuviere constitucionalmente justificada) se necesitaba que el legislador proporcionara motivación superior a la ordinaria. En la materia, esta exigencia se traduciría en motivar una reforma constitucional de manera pública y transparente, pero, sobre todo, con apoyo en datos cuantitativos racionalmente hilados a una política pública específica que, por ejemplo, permitiera proyectar la desaceleración del aumento en la incidencia delictiva.

Como he explicado, me parece que este caso tenía ciertas particularidades que justificaban pedir del legislador un tanto más de lo que normalmente le pedimos cada que se nos formula una pregunta sobre el 22 constitucional. La deferencia con la que normalmente nos aproximamos a los temas de proporcionalidad de la pena se ve acotada por el hecho de estar frente a una medida regresiva, atrincherada en la constitución local misma. De acuerdo con la lógica expresada, simplemente no constate razones imperiosas que justificaran la regresividad.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPUGNACIÓN DE CUALQUIER MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEBE ENTENDERSE REFERIDA EN FORMA GENERAL, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN, ALUSIÓN O REFERENCIA ESPECÍFICA A ALGUNO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PROMOVIDA POR UN ÓRGANO DEL ESTADO DE MORELOS DEBE ATENDER A LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD, POR TRATARSE DEL MEDIO DE DIFUSIÓN AL CUAL SE REFIERE LA CONSTITUCIÓN LOCAL (ARTÍCULOS 19 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, 23, FRACCIÓN V, PÁRRAFOS OCTAVO Y NOVENO Y 40, FRACCIÓN LIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DERIVADO DE LA IMPUGNACIÓN DE UNA NORMA REFORMADA EN DIVERSO DECRETO ANTERIOR (ARTÍCULO 147, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 19 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, Y 23, FRACCIÓN V, PÁRRAFOS OCTAVO Y NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUEL (PROCE-

DIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO NÚMERO 758, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. FASES QUE LO COMPONEN.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. VALIDEZ DEL QUE CULMINÓ CON LA REFORMA DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO NÚMERO 758, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA).

X. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MORELOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA SOLICITAR AL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA SU REALIZACIÓN Y DESARROLLO, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. NO EXISTE UNA REGLA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE ESTABLEZCA QUE AQUÉLLOS SÓLO PODRÁN SER EJERCIDOS EN FORMA DIRECTA POR LA CIUDADANÍA Y ANTE CONSEJOS CIUDADANOS.

XII. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA SOLICITUD RESPECTIVA, POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL, SE REALICE ANTE EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y NO ANTE LOS ANTERIORES CONSEJO ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL DE MORELOS, NO ES CONTRARIO A LO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA CALIFICACIÓN DE SU PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA CORRA A CARGO DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, NO HACE NUGATORIO EL DERECHO DE LA CIUDADANÍA PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES Y PARTICIPAR EN LA TOMA DE DECISIONES A TRAVÉS DE AQUÉLLOS (ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

XIV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MORELOS. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS IMPLEMENTEN ALGUNO EN ESPECÍFICO, SALVO LA INICIATIVA CIUDADANA, POR ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR AQUELLA MATERIA, CONFORME A LAS REGLAS Y PROCEDIMIENTOS QUE CONSIDEREN ADECUADOS.

XVI. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MORELOS. LA EXTINCIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL OTORGAMIENTO DE FACULTADES AL CONGRESO DE ESE ESTADO PARA INICIAR AQUÉLLOS, SON ACTOS QUE SE REALIZAN EN EJERCICIO DE SU LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN (ARTÍCULO 40, FRACCIÓN LIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2016. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 26 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 68/2016, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

I. Antecedentes

1. **Reforma constitucional local.** El seis de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, cuya denominación es "Tierra y Libertad", el Decreto Número 758, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia de participación ciudadana.

2. **Demanda.** La **Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos** promovió acción de inconstitucionalidad en contra del decreto de reformas constitucionales precisado.¹ En la demanda, la Comisión actora señaló expresamente como actos impugnados, los siguientes:

"A. **El Decreto Número 758 publicado con fecha 6 de julio de 2016**, a fojas 151 en adelante, y que reforma diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial Tierra y Libertad.

"B. **El artículo 19 Bis en su primer párrafo** como aparece en la reforma constitucional local, que se combate y que suprime la figura de 'Revocación de mandato' como derecho del colectivo social.

"C. **El artículo 40, fracción LIV**, como aparece en la reforma constitucional que se combate y que pretende facultar al Congreso del Estado y no al Consejo de Participación Ciudadana, integrado por ciudadanos sin intereses partidistas a solicitar el inicio de los procesos de participación ciudadana ...

"D. **El artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos**, en los apartados que establecen:

"I. Los mecanismos de participación ciudadana que se convoquen, se deberán efectuar en tiempos electorales.

"II. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana calificará la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revocación de mandato y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de estos procedimientos de participación ciudadana, salvaguardando los derechos ciudadanos, de conformidad con el artículo 19 Bis de esta Constitución y la normativa aplicable.'

¹ Escrito presentado el 5 de agosto de 2016 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

"E. **La fracción II del artículo 147 de la Constitución Local** que se tiene como inconstitucional, pues plantea un mecanismo inconstitucional de reforma a la Constitución Local, que se opone al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..."

3. **Conceptos de invalidez.** A continuación se sintetizan los conceptos de invalidez vertidos, en los que se expone, en esencia, lo siguiente:

Primer concepto de invalidez. El artículo 147, fracción II, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos es inconstitucional, porque establece la afirmativa ficta como parte del procedimiento de reformas a esa Constitución, con lo cual se inobserva lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues se exime de realizar una votación de las reformas propuestas; luego, como el Decreto 758 impugnado derivó de la implementación del artículo 147, fracción II, de la Constitución de Morelos, entonces ese acto vulnera lo previsto en la Constitución Federal.

En la expedición del decreto impugnado no se atendió a las normas vigentes al momento de su aprobación; además, no obran constancias, actas o algún otro documento el cual genere certeza de que se realizaron las votaciones correspondientes.

La modificación hecha al artículo 19 Bis de la Constitución Local es inaceptable porque atenta en contra del principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, pues previo a esa reforma, la Constitución Local ya reconocía e incluía la revocación de mandato como un mecanismo de participación ciudadana pero, por virtud de la reforma impugnada, esa figura se extrajo del Texto Constitucional Local. Al respecto, conforme al artículo 41, apartado C, punto 9, de la Constitución Federal, corresponde a los organismos públicos locales de las entidades federativas, la declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que prevea la ley local, lo cual implica que los Estados pueden ampliar los derechos, mecanismos de participación ciudadana pero sin que éstos puedan limitarse o ser regresivos.

Incluso, conforme al artículo 39 constitucional, corresponde al pueblo la capacidad de modificar su forma de gobierno, lo cual permite que igualmente el propio pueblo deje sin efectos la designación previamente tomada vía voto, de un funcionario determinado.

Además, si bien al analizar la legislación de Chihuahua la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que la Constitución Federal no regula la

figura de la revocación de mandato y, por tanto, que su establecimiento es inconstitucional, ello debe ser nuevamente analizado dado que existen nuevas condiciones jurídicas y fácticas a considerar, pues la progresividad propia de los derechos humanos permite colegir al reconocerse una figura en beneficio de la ciudadanía, ésta no puede derogarse, en virtud de un nuevo acto legislativo.

En este sentido, el principio de progresividad permite la realización gradual de los derechos y el avance de derechos en los cuales están incluidos los civiles y políticos. Este principio (reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) impone deberes como la no regresividad, es decir, empeorar la situación de los derechos humanos o reducir los niveles de su protección a efecto de minimizar el alcance en el que se materializa el derecho.

Segundo concepto de invalidez (identificado como tercero).² La reforma al artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Local elimina un derecho de democracia directa como es la participación ciudadana y, a cambio, impone un mecanismo de democracia representativa, pues resta ciertas atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana las cuales otorga al Congreso Estatal, haciendo ineficaz el derecho de participación ciudadana dado que el órgano legislativo local se convertirá en Juez y parte; esto porque conforme al Texto Constitucional reformado, será el Congreso Local quien solicite la realización de los mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales se evalúe la actuación de los integrantes de ese órgano legislativo.

Tercer concepto de invalidez (identificado como cuarto).³ La fracción V del artículo 23 de la Constitución de Morelos es inconstitucional en las porciones donde establece que: (I) los mecanismos de participación ciudadana que se convoquen, deberán efectuarse en tiempos electorales y, (II) el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana calificará la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revocación de mandato y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de estos procedimientos de participación ciudadana, salvaguardando los derechos de los ciudadanos de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Estatal y la normativa aplicable.

² Véase foja 20 del escrito de demanda.

³ Véase foja 21 de la demanda.

La inconstitucionalidad del precepto en comento deriva de que se limita temporalmente y en forma injustificada, el derecho de participación de la ciudadanía, lo cual produce que ese derecho sea ineficaz ya que no tiene ningún sentido calificar en tiempos electorales a un funcionario que aún no ejerce su función, ni una política pública inexistente, o la rendición de cuentas de un gobierno que aún no comienza. Incluso, el texto de la Constitución Local previo a la reforma impugnada no limitaba la temporalidad para implementar esos mecanismos de participación ciudadana, lo cual denota que se contraviene el principio de progresividad.

Por otra parte, al obligar a que sea un órgano del poder público quien califique la procedencia o improcedencia de los mecanismos de participación ciudadana, se desvirtúa el sentido de esos mecanismos ya que la finalidad de éstos es que la sociedad civil evalúe al poder público. Incluso, en el texto anterior, era el Consejo de Participación Ciudadana (previsto en el artículo 19 Bis el cual se derogó) a quien correspondía esa calificación.

Cuarto concepto de invalidez (identificado como quinto).⁴ El artículo 147, fracción II, de la Constitución de Morelos es inconstitucional porque, conforme al numeral 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas a una Constitución deben garantizar la estabilidad y seguridad jurídica a efecto de que no se realicen reformas que no sean plenamente aceptadas por la mayoría del poder reformador, por ende, el establecimiento a nivel local de la afirmativa ficta como parte del procedimiento de reformas a la Constitución Estatal no atiende a esos principios.

Además, es obligación de los Congresos Locales el apearse al texto de la Constitución Federal, lo cual implica no desatender el Pacto Federal en detrimento de la población, siendo que la omisión absoluta de los deberes constitucionales genera una violación directa de lo previsto en la Constitución Federal, por lo cual, el procedimiento de reformas a la Constitución Local debe ajustarse a lo previsto en la Norma Federal.

Quinto concepto de invalidez (identificado como sexto).⁵ La reforma impugnada es violatoria del principio *pro homine* porque limitó arbitrariamente los derechos de participación ciudadana en Morelos, a pesar de que tales derechos no deben restringirse por tratarse de derechos humanos. Esto es, no existe motivo ni fundamento que razonablemente justifique la limita-

⁴ Véase foja 22 de la demanda.

⁵ Véase foja 25 de la demanda.

ción de los derechos políticos de participación, pues en la exposición de motivos no se expuso una justificación que razonablemente permita excluir los derechos políticos constitucionalmente previstos a favor de la ciudadanía.

4. **Admisión de la demanda.** El 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 citada Comisión con el número **68/2016** y, por razón de turno, designó al **Ministro Javier Laynez Potisek** para que actuara como instructor en el procedimiento.⁶

5. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos y les solicitó la rendición de sus respectivos informes e, igualmente dio vista a la procuradora general de la República.⁷

6. **Informes.** El encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de esa Consejería rindieron el informe en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad,⁸ quien hizo valer la causal de improcedencia que se sintetizará y estudiará en el apartado correspondiente, mientras que, por el Poder Legislativo lo hizo el presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado de Morelos.⁹

7. **Cierre de instrucción.** Una vez realizadas las actuaciones procesales del caso, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.¹⁰

II. Competencia

8. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos contenidos en el decreto el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia de participación ciudadana, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Acuerdo de 8 de agosto de 2016. Fojas 144 y 145 del expediente en que se actúa.

⁷ Acuerdo de 9 de agosto de 2016. *Ibídem*, fojas 146 a 148.

⁸ *Ibídem*, fojas 171 a 186.

⁹ *Ibídem*, fojas 277 a 327.

¹⁰ Acuerdo de dieciocho de abril de dos mil diecisiete. *Ibídem*, foja 624.

III. Oportunidad

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, y que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, así como que, cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹¹

10. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día seis de julio de dos mil dieciséis, entonces el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el siete de julio y concluyó el cinco de agosto de ese año; por ello, si el escrito de demanda fue presentado el propio cinco de agosto de dos mil dieciséis, se concluye que se presentó de manera oportuna, con las salvedades que más adelante se indicarán.

Legitimación

11. Conviene una breve reseña de lo considerado por este Pleno en cuanto a la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo siguiente:

• **Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.**¹²

En la ejecutoria correspondiente se indicó que el análisis de legitimación activa no requiere definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida por los organismos protectores de derechos humanos trasciende o se refiere a un derecho fundamental, pues esas situaciones no son propias del pronunciamiento sobre la legitimación activa, ya que basta con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la Norma Fundamental. Además, se indicó

¹¹ "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."

¹² 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,

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 ...".¹³

• **Acción de inconstitucionalidad 22/2009.** Este Pleno sostuvo que conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, entonces sólo los derechos fundamentales previstos en ese ordenamiento pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos; sin embargo, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, entonces todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía; por ende, los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad y seguridad jurídica.¹⁴

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 promovedor 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."

¹³ Foja 117 de la ejecutoria correspondiente.

¹⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)." (Novena

• **Acción de inconstitucionalidad 49/2009.** En dicho asunto, la autoridad demandada sostuvo que la Comisión actora carecía de legitimación porque la potestad que para ello tiene no es absoluta, sino que está condicionada a que la norma impugnada viole derechos humanos. Al respecto, este Pleno concluyó que "... la cuestión relativa a si la norma combatida vulnera o no derechos fundamentales atañe al estudio de fondo del asunto...".

• **Acción de inconstitucionalidad 30/2013.**¹⁵ En tal acción de inconstitucionalidad se estimó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad cuando se cuestionen aspectos relacionados con el diseño legislativo a nivel local de los organismos encargados de la protección de derechos humanos.

• **Acción de inconstitucionalidad 42/2013.**¹⁶ En la ejecutoria respectiva se retomó lo considerado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, en cuanto a que para tener por satisfecho el requisito de legitimación, es innecesario realizar un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada o hacer un pronunciamiento sobre si se expone la tutela o no de derechos humanos, puesto que ello es una cuestión que atañe al fondo del asunto pero que, en cambio, es indispensable determinar si la impugnación vertida está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así se actualizaría la falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dichas Comisiones de Derechos Humanos tienen una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el Texto Constitucional que sólo podrán interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo. Así, en ese caso, se

Época, registro digital: 161410, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 31/2011, página 870). Acción de inconstitucionalidad 22/2009. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 4 de marzo de 2010. Unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en la citada tesis; mayoría de siete votos en cuanto a que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para hacer valer acciones de inconstitucionalidad les permite plantear violaciones a derechos humanos previstos expresamente en la Constitución General de la República, incluso violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales; votaron en contra y en el sentido de que las Comisiones de Derechos Humanos incluso tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en las que se haga valer la invalidez de una ley por violar derechos fundamentales previstos en tratados internacionales: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero y García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

¹⁶ Resuelta por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

concluyó la existencia de legitimación activa dado que la parte actora expuso que las normas impugnadas violan la Constitución Federal, particularmente lo dispuesto en los artículos 1o. y 102, apartado B.

• **Acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016.**

En la ejecutoria correspondiente se indicó que la Comisión actora enderezó ese medio de impugnación en defensa de los derechos humanos aludidos en los conceptos de invalidez, ello con independencia de si las normas controvertidas vulneran o no esos derechos humanos "... pues esa determinación no es propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa, pues basta 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), constitucional ...".¹⁷

• **Acción de inconstitucionalidad 118/2015.** En sesión de 24 de abril de 2018, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo por mayoría de ocho votos¹⁸ que el requisito que le da legitimación a una Comisión Estatal de Derechos Humanos es que impugne normas que considere contrarias a la Constitución Federal y que vulneren derechos humanos; y este análisis no se puede hacer sino hasta el momento en que se contesten los conceptos de invalidez.

12. De los asuntos reseñados se obtienen las premisas siguientes en cuanto a la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos:

- A diferencia del Poder Ejecutivo Federal y de las Cámaras del Congreso de la Unión (quienes tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General), para promover acciones de inconstitucionalidad, los organismos protectores de derechos humanos están condicionados a que las normas impugnadas sean cuestionadas por posibles violaciones a los derechos humanos, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia.

- El requisito que le da legitimación a una Comisión de Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad es el impugnar nor-

¹⁷ Foja 119 de la ejecutoria correspondiente. Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados relativos a la legitimación y a las causas de improcedencia.

¹⁸ En contra de los votos de los Ministros Luna Ramos, Medina Mora (ponente) y Franco González Salas.

mas que considere contrarias a la Constitución Federal y que vulneren derechos humanos, análisis el cual no se puede hacer sino hasta el momento en que se contesten los conceptos de invalidez.

- El determinar si las normas controvertidas vulneran o no derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales en materia suscritos por México no es algo que deba realizarse al momento de analizar la legitimación activa, pues basta con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la norma fundamental; por ende, aquel aspecto será propio del fondo del asunto.

- En cambio, es indispensable determinar si la impugnación está dirigida a la salvaguarda de los derechos humanos pues, de no ser así, se actualizaría la falta de legitimación para promover ya que esos organismos tienen una limitación constitucional en materia de legitimación.

- Las Comisiones de Derechos Humanos pueden cuestionar aspectos relacionados con el diseño legislativo de los organismos constitucionales encargados de la vigilancia y protección de los derechos humanos.

13. Precisado lo anterior, de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁹ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

14. En la especie, el escrito de demanda fue suscrito por Jorge Arturo Olivarez Brito, con el carácter de presidente de la Comisión de los Derechos Humanos en el Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo comprendido del veintitrés de marzo de dos mil dieciséis, al veintidós de marzo de dos mil diecinueve.²⁰

15. Asimismo, dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión actora, en términos de lo dispuesto por los artículos 16, fracción I, de la

¹⁹ "**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."

"**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."

²⁰ Foja 57 del expediente.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos ²¹ y 15o. de su reglamento interno;²² y cuenta con la facultad expresa para promover cualquier tipo de acción, incluida la constitucional, para la defensa de los intereses de ese organismo ante cualquier autoridad local o federal.

16. Por otra parte, atento a lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

17. En el caso, la parte actora no es la citada Comisión Nacional, sino una Comisión Estatal de Derechos Humanos, organismos que en términos del Texto Constitucional están legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales que vulneren los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en que México sea Parte.

²¹ "Artículo 16. El presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión."

²² "Artículo 15o. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión y está a cargo de un presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos del título segundo, capítulo tercero de la ley, las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal y por tanto tendrá además las siguientes facultades:

"I. Tener la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y ejercerla ante los tres órdenes de Gobierno, así como ante todo tipo de autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales, ya sean federales y/o del fuero común o locales, tanto en materia civil, mercantil, administrativa, laboral, fiscal, penal, constitucional y ante cualquier otra de cualquier naturaleza y/o materia.

"II. Ejercer todos los actos tendientes a la representación legal y/o defensa de los intereses de la Comisión y promover todo tipo de demandas, contestaciones de demanda y/o reconveniones, formular denuncias y/o querellas, ofrecer pruebas, objetar e impugnar las pruebas de la contraparte; absolver y articular posiciones, transigir, celebrar convenios dentro y fuera de juicio, interponer los medios de impugnación que otorga la ley correspondiente, inclusive el juicio de amparo y acciones de Amparo en defensa constitucional que correspondan y en general todas y cada una de las facultades que la ley y procedimiento correspondiente otorgue para la defensa de los intereses citados, todo lo anterior en cualquiera de las materias y autoridades indicadas en el numeral que antecede;

"III. Otorgar, sustituir y/o revocar poderes generales y/o especiales para pleitos y cobranzas, actos de administración, con las facultades necesarias para la correcta representación y/o defensa de los intereses de la Comisión en términos de las fracciones I y II.

"IV. Ejercer todas aquellas facultades que la ley y su reglamento le confiere y demás ordenamientos de índole federal y local que le apliquen."

18. Al respecto, a través de los conceptos de invalidez propuestos, la Comisión actora pretende evidenciar, entre otras cuestiones, que la reforma a la Constitución del Estado de Morelos contraviene los derechos de seguridad jurídica y el derecho político a la participación ciudadana porque, mediante esa modificación se derogó la revocación de mandato como un mecanismo de participación ciudadana al cual ya se tenía derecho a nivel local y se condicionó temporalmente el ejercicio de otros mecanismos de participación ciudadana; esto es, la parte actora pretende demostrar que la norma impugnada vulnera determinados principios aplicables a los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales suscritos por México, por ende, debe estimarse que la accionante cuenta con legitimación activa para instar al presente medio de control constitucional, sin que sea posible analizar desde este momento la existencia de las violaciones aducidas o si éstas contravienen los derechos humanos, pues ello será propio del fondo del asunto, al abordar los conceptos de invalidez.

19. Asimismo, no obsta que las normas impugnadas en forma específica formen parte de una Constitución Local; ello porque las Constituciones de los Estados están compuestas de normas de carácter general subordinadas a la Constitución Federal, en términos de los artículos 103 y 105 constitucionales, por lo que pueden ser controladas a través de la acción de inconstitucionalidad, tal y como fue reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa acción de inconstitucionalidad 55/2016.²³

20. En consecuencia, al ser la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, entonces procede reconocerse la legitimación activa en este asunto, con las salvedades que se indicarán más adelante.

V. Causales de improcedencia

21. Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte analizará las causas de improcedencia hechas valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así

²³ Ver tesis P./J. 16/2001: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (Novena Época, registro digital: 190236, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, materia constitucional, página 447).

como las advertidas de oficio, con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.²⁴

V.1 Causas de improcedencia planteadas por las partes

22. A efecto de analizar las causas de improcedencia que puedan actualizarse, es conveniente tener en consideración que, en virtud del decreto impugnado fueron **reformados** los artículos 14, fracción I; **19 Bis, primer párrafo; 23;** 26, fracción IV; 32, último párrafo; **40,** fracciones LII y **LIV;** 60, fracción VII; 70, fracción XXXII; 99, fracción XIII; 117, fracción V; 134, segundo párrafo; 136; último párrafo, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; asimismo, fueron adicionados un párrafo segundo al artículo 1; dos párrafos al artículo 19 Bis; y un último párrafo al artículo 119, todos de ese ordenamiento y; finalmente, se **derogaron** la **fracción IV del apartado A del artículo 19 Bis y el apartado B de ese precepto** de la Constitución Local.

23. Esto es, dentro de los artículos modificados por virtud del Decreto Número 758 (identificado como punto A, de la parte relativa de la demanda) están los numerales 19 Bis, primer párrafo; 23 y 40, fracción LIV, de la Constitución del Estado de Morelos, **por ende, la impugnación hecha respecto del citado decreto debe entenderse formulada, en forma concreta, a las modificaciones realizadas a esos artículos,** máxime que éstos también

²⁴ "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."

"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."

son impugnados en forma destacada por la accionante al identificarlas mediante los puntos B, C y D del apartado correspondiente de la demanda.

24. Esto es, la parte actora cuestiona en forma particular las siguientes porciones normativas del decreto impugnado:

- En el primero y quinto (identificado como cuarto en la demanda) conceptos de invalidez aduce que el **artículo 147, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos** es contrario a lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por implementar un mecanismo de reformas constitucionales diferente al previsto en el último de los preceptos indicados.

- En otra parte del primer concepto de impugnación alega que el artículo **19 Bis, primer párrafo**, de la Constitución de Morelos es contrario al principio de progresividad por eliminar como mecanismo de participación ciudadana, la referencia expresa a la revocación de mandato y sólo reconocer con tal carácter al plebiscito, referéndum, a la iniciativa popular y la rendición de cuentas.

- En el segundo concepto de invalidez (identificado como tercero en la demanda) expone la inconstitucionalidad del artículo **40, fracción LIV**, de la Constitución Local por facultar al Congreso del Estado a solicitar el inicio de los procesos de participación ciudadana y no así prever tal potestad en favor del Consejo de Participación Ciudadana.

- En el segundo concepto de invalidez (identificado como tercero en la demanda) aduce la inconstitucionalidad de diferentes porciones normativas de la **fracción V del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**:

1. La relativa a la condición temporal para convocar a la realización de mecanismos de participación ciudadana, prevista en su **noveno párrafo** del texto publicado en Periódico Oficial del Estado de Morelos, a través del decreto ahora impugnado.

2. La que establece la facultad del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana calificará la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revocación de mandato, prevista en el **octavo párrafo** del texto publicado en Periódico Oficial del Estado de Morelos, a través del decreto ahora impugnado.

25. Cabe precisar que la impugnación concerniente al **octavo párrafo de la fracción V del artículo 23 de la Constitución Local de la entidad**

precisada, relativa a facultad para calificar la procedencia o improcedencia de los mecanismos de participación ciudadana ahí previstos, **debe entenderse referida en forma general**; es decir, por cuanto hace a la potestad de calificar cualquier mecanismo de participación ciudadana, con independencia de la denominación, alusión o referencia específica a alguno de éstos. Ello porque sus argumentos no están encaminados a demostrar que tal potestad deba estar prevista a favor de una autoridad diferente en relación con un mecanismo de participación ciudadana; por el contrario, la accionante tiende a cuestionar la potestad intrínseca que, en virtud de tal norma se establece a favor de una autoridad determinada. Por ende, **la impugnación realizada se formula al margen de que en esa porción normativa exista o no una referencia específica a algún mecanismo de participación ciudadana**, como lo es la prevista al señalar: "... de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revocación de mandato ...".

26. Precisado lo anterior, se procede al estudio de los motivos de improcedencia. Al respecto, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos afirmó que la acción era improcedente por resultar extemporánea la presentación de la demanda pues, conforme a la jurisprudencia P/J. 81/2001, el plazo para demandar vía acción de inconstitucionalidad la invalidez de leyes electorales fenece a los treinta días naturales contados a partir del siguiente a la publicación de la norma controvertida y, en el caso, la reforma constitucional controvertida es de carácter electoral ya que la participación ciudadana y sus mecanismos están relacionados con lo previsto en el artículo 41, apartado C, numeral 9o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, si la reforma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día 29 de junio de 2016, entonces el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad feneció el 29 de julio siguiente.

27. Incluso, la misma autoridad expone que la misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación hecha respecto del artículo 147, fracción II, de la Constitución del Estado de Morelos, pues ese precepto entró en vigor desde noviembre de 2014.

28. La causa de improcedencia invocada es **fundada** por lo que hace al artículo **147, fracción II**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; e **infundada** por lo que hace a la impugnación formulada respecto de los artículos 19 Bis, primer párrafo; 23 y 40, fracción LIV, de la Constitución del Estado de Morelos, según se explica a continuación.

V.1.A Causa de improcedencia infundada

29. El decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día seis de julio de dos mil dieciséis, por lo cual el plazo para

promover la acción de inconstitucionalidad inició el siete de julio y concluyó el cinco de agosto de ese año, por ende, si la demanda fue presentada el cinco de agosto de la anualidad indicada, entonces es obvio que su presentación se hizo de manera oportuna, tal y como se precisó en el apartado relativo a la oportunidad de la presente acción.

30. Cabe precisar que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos adujo que (1) la publicación del decreto impugnado se realizó en la Gaceta Legislativa número 52 de la Gaceta del Congreso del Estado de Morelos, el día veintinueve de junio de dos mil dieciséis y, por tanto, que la acción se ejercitó fuera del plazo para ese efecto; y, (2) que la norma impugnada es de carácter electoral y, por tanto, en el cómputo del plazo para su promoción, todos los días son hábiles.

31. El primero de los argumentos reseñados debe desestimarse ya que conforme a lo previsto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de ese precepto, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la ley o norma general impugnada, en el correspondiente medio oficial; por consiguiente, debe determinarse si en el caso de Morelos, la Gaceta del Congreso del Estado tiene o no ese carácter.

32. Conforme al artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos,²⁵ las leyes aprobadas por el Congreso Estatal requieren ser promulgadas por el Ejecutivo de esa entidad y publicadas en el órgano oficial del Estado, dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción por el Ejecutivo.²⁶ Asimismo, según lo previsto en el artículo 70, fracción XVII, de la citada Constitución,²⁷ en materia de legislación estatal

²⁵ "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

²⁶ "Artículo 47. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, **los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

"Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere el párrafo anterior y no las hubiere hecho, o vencido el plazo no hubiese publicado el decreto o ley de que se trate, será considerado promulgado y el presidente de la mesa directiva, del Congreso del Estado, deberá ordenar en un término de cinco días hábiles la publicación en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado."

²⁷ "Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:

corresponde al gobernador del Estado la dirección del Periódico Oficial. Además, para el ejercicio de sus atribuciones, el Ejecutivo Estatal se apoya en secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.²⁸

33. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos dispone que el gobernador publicará las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado²⁹ y que, para el ejercicio de las atribuciones que tiene será auxiliado, entre otros, por el secretario de Gobierno,³⁰ quien en términos de lo previsto en el artículo 21, fracción XXXIV, de ese ordenamiento,³¹ corresponde dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial denominado "Tierra y Libertad".

34. Por su parte, conforme a la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos,³² la Gaceta Legislativa sólo tiene objeto de divulgación y está a

"...

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

"a) Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

"b) Expedir los reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal, y

"c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como órgano de difusión."

²⁸ "Artículo 74. Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

(Reformado, P.O. 19 de marzo de 2014)

"Se consideran secretarios de despacho, el secretario de Gobierno y los demás funcionarios públicos que con ese carácter determine la ley. ..."

²⁹ "Artículo 10 (sic). El gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión. ..."

³⁰ "Artículo 11 (sic). El gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes secretarías y dependencias:

"I. ...

"II. La Secretaría de Gobierno;

"III. ..."

³¹ "Artículo 21. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXIV. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

³² Cabe indicar que esa norma que fue publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", conforme a lo previsto en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, el cual dispone:

"Artículo 4. La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, sólo con el objeto de su divulgación. ..."

cargo del secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado.³³

35. De lo hasta ahora explicado se concluye que a efecto de computar el plazo para promover acciones de inconstitucionalidad debe atenderse a la publicación de la norma impugnada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad"; esto porque se trata del medio de difusión al cual se refiere la Constitución de Morelos, pues es el que se encomienda al gobernador de esa entidad; por consiguiente, resulta irrelevante si la declaratoria del decreto impugnado se publicó o no en la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Morelos; ello pues esa publicación no es viable de considerar para efectos de la oportunidad de la impugnación hecha.

36. Con base en lo expuesto, resulta **infundado** lo aducido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos en cuanto a que la acción de inconstitucional es extemporánea respecto de las reformas hechas a los artículos 19 Bis, primer párrafo, 23, fracción V, párrafos octavo y noveno y 40, fracción LIV, de la Constitución del Estado de Morelos.³⁴

37. Por su parte, el argumento relativo a que las normas impugnadas son de carácter electoral y que, por ello, deben considerarse hábiles todos los días, resulta irrelevante dado que haberse presentado oportunamente la demanda (según se ha evidenciado), el hecho de que todos los días sean o no hábiles no afecta en la oportunidad del ejercicio de la acción; máxime que la demanda se presentó en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes cinco de agosto de dos mil dieciséis; es decir, en un día hábil, por lo cual no es necesario considerar un día inhábil como laborable.

V.1.B Causa de improcedencia fundada.

38. No obstante lo anterior, la presente acción de inconstitucionalidad resulta extemporánea en relación con el artículo 147, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; ello, pues previo a la

³³ "Artículo 94. Son atribuciones del secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios.

"...

"IV. Imprimir, publicar y distribuir el semanario de los debates, la gaceta legislativa y los documentos que requieran su difusión y publicación por el Congreso del Estado; ..."

³⁴ Cobra aplicación, por analogía, el criterio siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS QUINTO Y SEXTO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 422 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE FEBRERO DE 2011, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA." [Novena Época, registro digital: 160096, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, materia constitucional, tesis P./J. 4/2012 (9a.), página 9].

reforma ahora impugnada, la última modificación a ese precepto fue realizada a través del diverso Decreto Número 1905, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día veinticuatro de diciembre de dos mil catorce y, por tanto, el Decreto Número 758 es un nuevo acto legislativo, lo cual impide que con motivo de ese acto sea cuestionado un diverso decreto anterior respecto del transcurrió en forma excesiva el plazo para instar la acción de inconstitucionalidad.

39. En efecto, el referido Decreto Número 1905 estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo Primero. Se adiciona una fracción X recorriendo en su orden actual la fracción X para ser XI al artículo 56, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para quedar de la manera siguiente:

"...

"Artículo Segundo. Se reforman las fracciones I y II del artículo 147 y el artículo 148, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para quedar de la manera siguiente:

"Artículo 147.

"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;

"II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el Proyecto de Reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;

"III. ..."

40. Luego, conforme a la segunda de las disposiciones transitorias³⁵ de ese decreto, tal modificación constitucional inició su vigencia a partir de la Declaratoria emitida por la Legislatura Estatal, la cual aparece publicada en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veinticuatro de diciembre de dos

³⁵ "SEGUNDO. Toda vez que fue aprobado por el Constituyente Permanente, el presente decreto inició su vigencia a partir de la declaratoria emitida por la LII Legislatura del Congreso del Estado; en consecuencia, la reforma y adición se tienen como parte de esta Constitución."

mil catorce,³⁶ por ende, desde esa fecha tal reforma constitucional se materializó y, por tanto, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para impugnar esa reforma constitucional transcurrió del propio veinticinco de diciembre de dos mil catorce (día siguiente al de su publicación) al veintitrés de enero de dos mil quince; sin embargo, la demanda en la cual se reclama la reforma al artículo 147, fracción II, de la Constitución de esa entidad federativa se presentó hasta el cinco de agosto de dos mil dieciséis, por ende, es claro que el ejercicio de la acción constitucional en relación con la porción normativa en comento resulta extemporáneo y, por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 60 de ese ordenamiento, por lo que con apoyo en los artículos 20, fracción II y 65 del invocado ordenamiento **procede sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 147, fracción II, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

V.2 Causas de improcedencia advertidas oficiosamente

41. En el caso, oficiosamente se advierte la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello respecto de los artículos 19 Bis, primer párrafo, y 23, fracción V, octavo y noveno párrafos, ambos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos; esto porque dichas porciones normativas fueron reformadas mediante Decreto Número 1865, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, modificación que produjo la cesación de los efectos de la porción normativa.

42. Para evidenciar la actualización de la causa de improcedencia invocada oficiosamente, primeramente se referirán los criterios emitidos por este Tribunal Pleno en cuanto a ese motivo de inviabilidad de la acción de inconstitucionalidad y, posteriormente se analizará el caso particular.

43. En el desarrollo jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas acciones de inconstitucionalidad se ha analizado la cesación de efectos de una norma como causa de improcedencia de ese mecanismo específico de control constitucional. Entre los precedentes más destacados encontramos los siguientes:

³⁶ Foja 72, en donde aparece la "Declaratoria emitida por la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, por el que se agrega una fracción X recorriéndose en su orden actual la fracción X para ser XI al artículo 56, y se reforman los artículos 147, fracciones I y II y 148, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

• **Acción de inconstitucionalidad 14/2001.**³⁷ En ella, el Tribunal determinó que la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo derivado de un procedimiento con las mismas formalidades de aquel del cual derivó la norma impugnada, por lo que cuando ese proceso genera un nuevo texto en la norma, distinto del inicialmente impugnado, la norma resultante puede ser controvertida en la acción de inconstitucionalidad al ser un nuevo acto legislativo. Este criterio fue utilizado en diversos precedentes, entre ellos la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2004, de la cual derivó la jurisprudencia P/J. 27/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."³⁸

• **Acción de inconstitucionalidad 22/2004.**³⁹ En este asunto, el Pleno **precisó que la jurisprudencia** P/J. 27/2004 (derivada de la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2004) era inaplicable al caso ya que cuando la reforma o adición normativa no fuera dirigida al contenido normativo del precepto impugnado en la acción, sino sólo a su identificación numérica (ante la incorporación de otras disposiciones al texto legal), pues el cambio de un elemento numérico no genera un acto legislativo nuevo susceptible de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad; ello porque en tal caso no se acredita la intensión del legislador para reformar, adicionar, modificar, derogar o repetir el texto de la norma general. De dicho precedente derivó la jurisprudencia P/J. 96/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL."⁴⁰

• **Acción de inconstitucionalidad 4/2004.**⁴¹ En ese asunto se sostuvo que el sobreseimiento de una acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos de la norma impugnada cuando ésta perdió su vigencia a causa de un

³⁷ Unanimidad de diez votos, ausente el Ministro Aguinaco Alemán.

³⁸ Novena Época, registro digital: 181625, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, materia constitucional, página 1155.

³⁹ Resuelta en sesión de diez de julio de dos mil siete, por unanimidad de nueve votos; ausentes los Ministros Cossío Díaz y Góngora Pimentel.

⁴⁰ Novena Época, registro digital: 170882, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia constitucional, página 742.

⁴¹ Resuelta en sesión de siete de febrero de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos; ausente el Ministro Aguirre Anguiano.

nuevo acto legislativo (reforma) sólo opera respecto de la parte que fue modificada, con independencia de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en alguno de sus párrafos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Es decir, la declaratoria de improcedencia no abarca todo el texto del artículo relativo, sino sólo la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. De ese asunto derivó la jurisprudencia P/J. 41/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESER ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO".⁴²

• **Acción de inconstitucionalidad 29/2008.**⁴³ En ese precedente se reiteró lo previamente considerado en la jurisprudencia P/J. 96/2007 (derivada de la acción de inconstitucionalidad 22/2004), en el sentido de que cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica, ello no permite considerar como un nuevo acto legislativo que autorice su impugnación en la vía de acción de inconstitucionalidad; sin embargo –se dijo–, cuando durante el proceso legislativo el legislador manifestó su voluntad de no reformar la norma, pero del texto emitido se advierte que en realidad sí modificó su alcance jurídico o estableció un punto ambiguo u oscuro, sí debía estimarse que se trataba de un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación. De ese precedente derivó la jurisprudencia P/J. 17/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO

⁴² Novena Época, registro digital: 169572, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 674.

⁴³ Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos; en contra los Ministros Vallis Hernández y Franco González Salas.

U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA."⁴⁴

• **Acción de inconstitucionalidad 2/2010.**⁴⁵ En este asunto se retomaron los criterios contenidos en las jurisprudencias P/J. 27/2004 (derivada de la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2004) y P/J. 17/2009 (derivada de la acción de inconstitucionalidad 29/2008) y, a partir de ello, se indicó que uno de los preceptos impugnados en ese asunto constituía un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad, aun cuando fue publicado en los mismos términos en que apareció publicado por una modificación previa; ello por estar vinculado con un diverso precepto que si fue modificado en el decreto impugnado, por lo que se generaba una modificación material en su contenido.

• **Acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas.**⁴⁶ **El Pleno retomó el criterio expuesto en la jurisprudencia** P/J. 27/2004 (derivada de la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2004) e indicó que la emisión de una norma, su modificación o reiteración, eran actos que reflejaban la voluntad del Poder Legislativo de encaminar el entendimiento y funcionamiento de un sistema, pues los actos emitidos por el legislador conllevan la expresión de su voluntad, aunque no se hiciera una referencia explícita, por ende, la reproducción de un artículo en una reforma legal, implica la exteriorización de la voluntad del legislador de reiterar el enunciado normativo, señalando el sentido que debe darse a la concepción de la nueva norma inserta en el cuerpo legal, aun cuando se modificaran otras normas del sistema, por ende, por mínimo que sea el cambio a la norma, o bien, que se realice su reiteración, ello implica la realización de nueva cuenta del proceso de creación o modificación respectivo, lo que permite determinar lo que constituye el nuevo acto legislativo.

• **Acción de inconstitucionalidad 28/2015.**⁴⁷ El Tribunal Pleno estableció que para estimar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo,

⁴⁴ Novena Época, registro digital: 167590, Pleno, tesis jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia constitucional, página 1105.

⁴⁵ Resuelta en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez, por mayoría de seis votos; en contra los Ministros Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Mesa.

⁴⁶ Resuelta en sesión pública de veinte de octubre de dos mil nueve, por mayoría de ocho votos; en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

⁴⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por mayoría de nueve votos; en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

debe haberse realizado un proceso legislativo (criterio formal) y, además, que la modificación hecha debe ser sustantiva (criterio material). El primer aspecto implica el desahogo y agotamiento de las fases del proceso legislativo, mientras que el segundo requiere que se trate de verdaderos cambios normativos los cuales modifiquen el contenido o alcance del precepto. Así, no cualquier modificación a una norma permite la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación deberá producir un impacto en el mundo jurídico.

44. A partir de lo expuesto, debe precisarse que mediante el Decreto Número 1865, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, se reformaron diversos preceptos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, entre ellos los numerales 19 bis y 23.⁴⁸

45. A efecto de evidenciar que la reforma precisada produjo la cesación de los efectos del decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, se estima conveniente hacer la comparativa siguiente:

Texto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos impugnado.	Texto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos reformado por la aludida modificación.
(Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016) "Artículo 19 bis. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al plebiscito, al referéndum, a la iniciativa popular, la revocación de mandato y (sic) la rendición de cuentas.	(Reformado, P.O. 27 de abril de 2017) "Artículo 19 bis. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su

⁴⁸ En ese decreto se indicó:

"Artículo Primero. Se reforman el artículo 18, quedando compuesto ahora de un solo párrafo; el primer párrafo del artículo 19; **el artículo 19 bis quedando compuesto ahora de un solo párrafo; se modifica el párrafo segundo, tercero, cuarto, tercer párrafo del inciso c) de la fracción III; inciso b de la fracción IV, octavo y noveno párrafos de la fracción V del artículo 23;** el primero, segundo, sexto y noveno párrafos del artículo 24; la fracción I del artículo 25; las fracciones III y IV del artículo 26, y las fracciones I, II y VI del artículo 117, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos"

(Adicionado, P.O. 6 de julio de 2016)
"Asimismo, la participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por esta Constitución.

(Adicionado, P.O. 6 de julio de 2016)
"Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable.

(Reformado, P.O. 24 de abril de 2013)
"A. De los medios de participación ciudadana

"I. Se entiende por plebiscito la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los Municipios.

"a) Podrán someterse a plebiscito:

"1. Los actos o decisiones de carácter general del Ejecutivo del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta entidad federativa; y

"2. Los actos o decisiones de gobierno, de las autoridades municipales, siempre que se consideren como trascendentes para la vida pública del Municipio.

organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable."

"3. Los actos y/o decisiones del Poder Legislativo.

"b) No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a:

"1. El régimen interno de la administración pública estatal y municipal;

"2. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

"3. Las demás que determine la propia Constitución.

"c) Podrán solicitar que se convoque a plebiscito:

"1) El titular del Poder Ejecutivo;

"2) El tres por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito estatal, cuando se trate de actos del Ejecutivo; y del tres al cinco por ciento de los electores inscritos en listas nominales municipales, dependiendo de su volumen en cada Municipio y de acuerdo a la tabla que para el efecto se establezca en la ley reglamentaria, para actos o decisiones de gobierno de autoridades municipales.

"3) El Congreso del Estado, a solicitud de uno de sus grupos parlamentarios y por acuerdo de mayoría simple en el Pleno.

"4) Los Ayuntamientos por mayoría simple de sus integrantes, en el ámbito de su competencia.

"Realizado que sea el plebiscito establecido en esta Constitución, si este fuere aprobado por un número de ciudadanos igual al quince por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, tratándose de actos del Ejecutivo estatal, o del tres al quince por ciento de los electores inscritos en listas nominales municipales, dependiendo de su volumen en cada Municipio y de acuerdo a lo que para el efecto se establezca en la ley reglamentaria, el acto sometido a plebiscito será válido y en su caso, continuará el procedimiento respectivo para perfeccionarlo; de no aprobarse, el acto o decisión deberá interrumpirse, sea para no continuarlo y extinguirlo por el medio legal correspondiente, incluyendo su revocación.

"II. Se entiende por referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso del Estado o a los reglamentos y bandos que emitan los Ayuntamientos.

"a) El referéndum no procederá cuando se trate de:

"1. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;

"2. Reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"3. El régimen interno del Gobierno Estatal o municipal;

"4. La designación del gobernador interino, sustituto o provisional;

"5. Juicio político;

"6. Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República; y

"7. Las demás que determine la propia Constitución.

"b) El referéndum podrá ser promovido por:

"1. El titular del Poder Ejecutivo;

"2. El tres por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral cuando se trate de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, iniciativas o proyectos de éstos en el ámbito estatal y reglamentos, bandos o acuerdos y demás disposiciones normativas o los proyectos correspondientes en el ámbito municipal.

"Tratándose de la Constitución Política del Estado, deberá reunirse el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en listas nominales de cuando menos quince Municipios del Estado.

"3. El Congreso del Estado, a solicitud de un grupo parlamentario y por acuerdo de mayoría simple en el Pleno.

"4. La mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, en el ámbito de su competencia.

"Para la declaración de validez del referéndum se deberá contar con el voto de cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en listas nominales del padrón electoral del Estado o del que corresponda al Municipio, según sea el caso.

"El referéndum deberá realizarse hasta antes de la publicación e inicio de vigencia de cualquier reforma, adición o derogación a la Constitución Política del Estado de Morelos y a las leyes, decretos o acuerdos que expida el Congreso del Estado y a los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas que expida el Poder Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos, incluyendo los que sean de nueva creación; si la proporción de los ciudadanos requerida en esta Constitución manifiesta su consentimiento, el trámite administrativo o el proceso legislativo continuarán de manera legítima; en el caso de no aprobarse, el trámite administrativo o el proceso legislativo se extinguirá.

"III. La iniciativa popular es el medio por el cual, los ciudadanos del Estado

de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos, en el primer caso, proyectos de modificación a la Constitución Política del Estado en los casos establecidos en este artículo, así como de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal; en los dos últimos casos, para la presentación de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia.

"En todos los casos la autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular, estará obligada invariablemente a dar respuesta a los solicitantes, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, contados a partir de la recepción de la iniciativa.

"La iniciativa popular corresponde a cualquier ciudadano del Estado.

"No podrán ser objeto de iniciativa popular las materias señaladas por esta Constitución para el caso de improcedencia del referéndum.

"IV. (Derogada, P.O. 6 de julio de 2016)

"V. La rendición de cuentas, como medio por el cual el Consejo de Participación Ciudadana podrá solicitar

<p>información a los funcionarios públicos estatales o municipales, mandatarios y representantes populares, así como a los servidores públicos en general.</p> <p>"B. (Derogado, P.O. 6 de julio de 2016)"</p>	
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>"Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.</p> <p>"...</p> <p>"I. ...</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación</p>	<p>"Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>"Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.</p> <p>"...</p> <p>"I. ...</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)</p> <p>Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación</p>

Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinela (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

(Reformado primer párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ejercerá las funciones en las siguientes materias:

(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014)

"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinela (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

(Reformado Primer Párrafo, P.O. 6 de julio de 2016)

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ejercerá las funciones en las siguientes materias:

(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014)

"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "2. Educación cívica;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "2. Educación cívica;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "3. Preparación de la jornada electoral;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "3. Preparación de la jornada electoral;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos;</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos;</p>
<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los</p>	<p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los</p>

<p>mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;</p> <p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y</p> <p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "11. Las que determine la normatividad correspondiente.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016) "Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016) "Al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se le dispondrán los medios necesarios para acceder al Servicio Profesional Electoral.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016) "El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revo-</p>	<p>mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;</p> <p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y</p> <p>(Reformado, P.O. 27 de junio de 2014) "11. Las que determine la normatividad correspondiente.</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016) "Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.</p> <p><u>(Adicionado, P.O. 27 de abril de 2017)</u> <u>"El instituto morelense de procesos electorales y participación ciudadana deberá implementar, vigilar y desarrollar el servicio profesional electoral, en el ámbito de su competencia y en los términos de la normativa aplicable."</u>⁴⁹</p> <p>(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016) "Al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se le dispondrán los medios necesarios para acceder al Servicio Profesional Electoral.</p>
--	--

⁴⁹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de dicho párrafo.

cación de mandato y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de estos procedimientos de participación ciudadana, salvaguardando los derechos ciudadanos, de conformidad con el artículo 19 bis de esta Constitución y la normativa aplicable.

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"Los mecanismos de participación ciudadana que se convoquen, **se deberán efectuar en tiempos electorales.**

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, expedirá su propio estatuto, con el que regulará su organización y funcionamiento internos, conforme a las bases que establece esta Constitución y demás normativa aplicable.

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"A solicitud expresa del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Instituto Nacional Electoral asumirá la organización integral del proceso electoral correspondiente, con base en el convenio que celebren, en el que se establecerá de manera fehaciente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que justifique la solicitud. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes responsables de sus órganos de dirección.

(Reformado, P.O. 27 de abril de 2017)
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará la procedencia o improcedencia, y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de los mecanismos de participación ciudadana que contemple la ley en la materia, salvaguardando los derechos ciudadanos, de conformidad con el artículo 19 bis de esta Constitución y la normativa aplicable.

(Reformado, P.O. 27 de abril de 2017)
"Los mecanismos de participación ciudadana que se convoquen, **se podrán efectuar en cualquier tiempo, salvo aquellos que requieran llevarse a cabo a la par de la jornada electoral de elecciones constitucionales, de conformidad con la normativa aplicable.**

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, expedirá su propio estatuto, con el que regulará su organización y funcionamiento internos, conforme a las bases que establece esta Constitución y demás normativa aplicable.

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"A solicitud expresa del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Instituto Nacional Electoral asumirá la organización integral del proceso electoral correspondiente, con base en el convenio que celebren, en el que se establecerá de manera fehaciente las circunstancias de tiempo,

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana podrá, con la aprobación de la mayoría de votos de su consejo, solicitar al Instituto Nacional Electoral la asunción parcial de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde. Dicho instituto resolverá sobre la asunción parcial en los términos establecidos en la legislación general de la materia.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)
"La solicitud a que se refiere el párrafo anterior podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y, en su caso, sólo tendrá efectos durante el mismo.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)
"En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c), del apartado C, de la base V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Consejo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana."

modo y lugar que justifique la solicitud. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes responsables de sus órganos de dirección.

(Reformado, P.O. 6 de julio de 2016)
"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana podrá, con la aprobación de la mayoría de votos de su consejo, solicitar al Instituto Nacional Electoral la asunción parcial de alguna actividad propia de la función electoral que les corresponde. Dicho instituto resolverá sobre la asunción parcial en los términos establecidos en la legislación general de la materia.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)
"La solicitud a que se refiere el párrafo anterior podrá presentarse en cualquier momento del proceso electoral de que se trate y, en su caso, sólo tendrá efectos durante el mismo.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 6 de julio de 2016)
"En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c), del apartado C, de la base V, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros

	Electoral del Consejo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana."
--	---

46. Como puede apreciarse, la reforma hecha al artículo 19 bis de la Constitución de esa entidad tuvo por efecto el eliminar la alusión expresa a los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en dicha entidad, así como la regulación constitucional aplicable a cada uno de esos mecanismos para, en su lugar, establecer una remisión a la normativa aplicable, esto es, la Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria de Artículo 19 bis de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicada en el número 5562 del Periódico Oficial del Estado de Morelos, el veinte de diciembre de dos mil diecisiete.

47. Dado que el Constituyente del Estado de Morelos realizó una reforma al precepto constitucional en comento a través de la cual eliminó la referencia expresa a los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en Morelos para, en su lugar, eliminar del Texto Constitucional la regulación aplicable a éstos y hacer una remisión a la normativa aplicable, es claro que se satisface tanto el criterio formal como el material pues en el caso existe una modificación jurídica que altera la normativa a analizar, generando la inviabilidad del presente medio de regularidad constitucional.

48. Esto es, la modificación a la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad impide abordar el fondo del asunto, pues la regulación ha cambiado no sólo por haberse realizado un nuevo proceso de reformas constitucionales, sino porque materialmente el contenido de esas normas cambió y, en virtud de esa modificación se implementó una nueva regulación que sustituye a la originalmente impugnada.

49. Por su parte, igualmente el artículo 23, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos fue reformado mediante el Decreto Número 1865, publicado el veintisiete de abril de dos mil diecisiete. A través de esa reforma: (1) se agregó un séptimo párrafo a esa fracción (el cual quedó sin efectos jurídicos ante lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas); (2) además, en el párrafo noveno (anteriormente identificado como octavo) se eliminó la referencia expresa a los mecanismos de participación ciudadana reconocidos estatalmente (en concordancia con la modificación hecha al artículo 19 bis de la citada Constitución Local); y, (3) en el actual párrafo décimo (anterior noveno, dado el corrimiento por la incorporación del

párrafo invalidado por este Pleno) se cambió la condición temporal a que estaba sujeta la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana (el día de la jornada electoral), para permitir que éstos se realicen en cualquier momento, salvo aquellos que requieran realizar a la par de la jornada electoral, conforme lo previsto en la normativa aplicable.

50. Como se ha precisado, la reforma indicada incorporó un séptimo párrafo al artículo 23, fracción V, de la Constitución de Morelos (el cual se invalidó en razón de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad ya precisada) lo que generó un corrimiento en la identificación de los párrafos del artículo en comento. Así, en congruencia con la modificación hecha al artículo 19 bis constitucional a la que se ha hecho oportuna referencia, en el anterior párrafo octavo (identificado como noveno, en virtud de la reforma en comento) del artículo 23 **se eliminó la referencia expresa a los mecanismos de participación ciudadana reconocidos estatalmente**, la cual se hacía a efecto de precisar que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana calificaría la procedencia o improcedencia de las solicitudes de los esos mecanismos, y a la facultad para su organización, dirección y vigilancia y, en su lugar se estableció una referencia a la normativa aplicable (ley reglamentaria), en concordancia con lo previsto en el artículo 19 bis de ese ordenamiento.

51. En cuanto a esa modificación, claramente se satisface el aspecto formal al que se ha hecho referencia, pues se realizó un nuevo proceso legislativo para modificar la Constitución de Morelos; asimismo, al eliminarse la referencia expresa a los mecanismos de participación ciudadana reconocidos estatalmente, tal modificación tuvo efectos sustanciales en el mundo jurídico, pues como se ha explicado, el marco normativo a analizar varió del contenido que tenía al momento de la presente impugnación, a la fecha en que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad, lo cual impide abordar el estudio de constitucionalidad propuesto y, por tanto, **debe estimarse que la causa de improcedencia analizada se actualiza tanto por el artículo 19 bis, primer párrafo, como respecto de la modificación hecha al artículo 23, fracción V, párrafos octavo y noveno** (actualmente identificados como noveno y décimo, dada la reforma indicada). Ello pues como ha explicado, la reforma precisada eliminó esa referencia del texto de la norma impugnada, mientras que la impugnación de la actora aunque no se realiza en forma genérica respecto de la potestad de calificar cualquier medio de participación ciudadana, no menos cierto es que existe clara vinculación entre lo previsto en esas porciones normativas y lo establecido en el artículo 19 bis, primer párrafo, de la Constitución impugnada, por lo que al existir una

reforma que afectó el contenido de ese último precepto en forma sustancial, ello genera consecuencias en los demás preceptos que se vinculan con tal norma.

52. Esto es, **el párrafo noveno de la fracción V del artículo 23** de la referida Constitución (identificado como décimo, en virtud de la reforma y el corrimiento ya explicado) también tuvo una modificación sustancial que actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se explica a continuación:

53. En el texto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, el artículo 23, fracción V, párrafo noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos contenía una limitante temporal en cuanto al momento en que debían realizarse los mecanismos de participación ciudadana en esa entidad, conforme la cual éstos se efectuarían en tiempos electorales, sin que hubiera excepción o salvedad; sin embargo, por virtud de la reforma precisada, esa limitante se eliminó y, en su lugar se dispuso –al entrar en vigor de tal reforma– los mecanismos de participación ciudadana en esa entidad podrían efectuarse en cualquier momento, salvo aquellos que requieran llevarse a cabo a la par de la jornada electoral, conforme a lo previsto en la normativa aplicable.

54. Sin duda, la reforma precisada generó una modificación importante a nivel constitucional en el Estado de Morelos en lo relativo al momento que podrán realizarse los mecanismos de participación ciudadana previstos estatalmente pues desapareció la regla general que impedía su ejecución en momentos diferentes de los electorales, por ende, es indudable que se trata no sólo de una reforma en el aspecto formal, sino que en forma simultánea tuvo efectos materiales o sustantivos porque se traduce en la desaparición de la limitante prevista en la norma cuestionada en la presente acción y, por tanto, ello impide analizar esa porción normativa.

55. En este sentido, en el eventual supuesto de que lo aducido por la parte actora a través del tercer concepto de invalidez (identificado como cuarto y en el que se expuso la inconstitucionalidad de la limitante temporal prevista en el artículo 23 de la Constitución de Morelos para la realización de los mecanismos de participación ciudadana) resultara fundado y ello produjera la invalidez de la porción normativa correspondiente, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa invalidez no tendría efectos retroactivos sino hacia el futuro, siendo que en al momento en que se resuelve

la presente acción, la regla prevista en esa Constitución Local ya permite que en cualquier momento se efectúen los diversos mecanismos de participación ciudadana y, por tanto, no tendría ningún efecto jurídico o práctico el abordar los motivos de inconstitucionalidad vertidos en contra de esa porción normativa ante la modificación efectuada por el Poder Constituyente de esa entidad.

56. En razón de lo expuesto, se estima que respecto de los artículos **19 bis, primer párrafo, 23, fracción V, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos** se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 109 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber cesado los efectos de esas porciones normativas, por virtud de la reforma a ese ordenamiento a través del el Decreto Número 1865, publicado el veintisiete de abril de dos mil diecisiete y, por consiguiente, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria, se impone sobreseer en torno a las porciones normativas precisadas.

VI. Estudio de fondo

57. Al no advertirse de oficio más causas de improcedencia por analizar, ni haberse alegado alguna otra por las partes, se procede a efectuar el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora, los cuales han sido oportunamente sintetizados.

58. Cabe indicar que no serán analizados los siguientes aspectos:

I) La parte del primer concepto de invalidez en la cual se exponen argumentos en contra del artículo 147, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como el cuarto de los conceptos de invalidez (en el cual se formulan argumentos en contra de ese precepto); ello porque previamente se sobreseyó en la presente acción de inconstitucionalidad por cuanto hace a la impugnación del citado precepto.

II) Lo expresado a través del primer concepto de invalidez (en lo relativo a la violación del principio de progresividad por no reconocerse en el artículo 19 bis de la norma impugnada, la revocación de mandato como un mecanismo de participación ciudadana), en relación con el artículo 23, fracción V, octavo párrafo de esa norma; esto a causa del sobreseimiento de la presente acción a que se ha hecho oportunamente el estudio de oficio correspondiente.

III) El tercer concepto de invalidez (identificado como cuarto en la demanda) en la parte en que se exponen argumentos relacionados con la limi-

tante temporal prevista en el artículo 23, fracción V, noveno párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; ello dado el sobreseimiento en la presente acción respecto de ese precepto por cuanto hace a la porción normativa que indica "de las solicitudes de plebiscito, referéndum o revocación de mandato".

IV) Lo aducido a través del tercer concepto de impugnación (identificado como cuarto en la demanda), en el sentido de que el artículo 23, fracción V, octavo párrafo, de la Constitución del Estado de Morelos obliga a que sea un órgano del poder público quien califique la procedencia o improcedencia de los mecanismos de participación ciudadana, por estimar que lo correcto es que tal potestad recaiga en la sociedad civil.

A. Violación al proceso de reformas a la Constitución Local

59. Ahora bien, por cuestión de técnica, se procede al estudio del argumento contenido en el primer concepto de invalidez, en la parte en la cual se aduce que para la expedición de la reforma cuestionada no se atendió a las normas vigentes al momento de su aprobación, así como que no obran las constancias, actas o algún otro documento el cual genere certeza de que la reforma impugnada es el resultado de un ejercicio democrático.

60. Este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes⁵⁰ que, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

61. Así, las violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo deben abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de

⁵⁰ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos:⁵¹ por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

62. De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

I. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías

⁵¹ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, de rubro y contenido siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2009, página 709».

parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

II. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

III. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

63. Cabe precisar que no toda violación al proceso de creación de una norma puede generar su invalidez pues es necesario verificar si tiene o no relevancia jurídica en el resultado, esto es, debe determinarse si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento legislativo trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.

64. Así, debe acudir al procedimiento de reformas a la Constitución del Estado de Morelos, el cual está previsto, en esencia, en los artículos 147 y 148 de ese ordenamiento, los cuales disponen:

(Reformado, P.O. 4 de agosto de 1965) (F. de E. P.O. 11 de agosto de 1965)

"Artículo 147. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:

(Reformada, P.O. 24 de diciembre de 2014)

"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;

(Reformada, P.O. 24 de diciembre de 2014)

"II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;

"III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite."

(Reformado, P.O. 24 de diciembre de 2014)

"Artículo 148. El Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

65. El proceso de reformas o adiciones a la Constitución de Morelos implica las formalidades o etapas siguiente:

• **Iniciativa.** Aunque los artículos transcritos no establecen cuáles son los órganos legitimados para presentar iniciativas de reformas a la Constitución Estatal, debe atenderse a lo previsto en el artículo 42 de ese ordenamiento,⁵² de tal suerte que están legitimados para presentar iniciativas de reformas o adiciones a la Constitución, **(I)** el gobernador; **(II)** los diputados del Congreso Estatal; **(III)** los Ayuntamientos; **(IV)** el Tribunal Superior de Justicia (en aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia); **(IV)** la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (respecto de cuestiones vinculadas con los Derechos Humanos); y, **(V)** la ciudadanía (en términos de lo previsto de conformidad con el artículo 19 bis de esa Constitución).

⁵² (Reformado, P.O. 4 de agosto de 1965) (F. de E., P.O. 11 de agosto de 1965)

"Artículo 42. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado.

"II. A los diputados al Congreso del mismo.

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

"IV. A los Ayuntamientos.

(Adicionada, P.O. 1 de septiembre de 2000)

"V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta Constitución.

(Adicionada, P.O. 30 de abril de 2014)

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los derechos humanos.

(Adicionado, P.O. 23 de enero de 2013)

"El gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado."

• **Discusión.** Conforme al artículo 147, fracción I, de la Constitución Local, la iniciativa será presentada ante el Congreso Estatal, cuyos diputados la analizarán y discutirán y, hecho ello, deberá ser aprobada por dos terceras partes del total de diputados, es decir, 20 de los 30 diputados locales⁵³ y, posteriormente, se remitirá –junto con los debates correspondientes– a los 33 Ayuntamientos⁵⁴ para su discusión, contando con el plazo de un mes para la deliberación correspondiente e informar al Congreso Estatal sobre el resultado de la misma (conforme a la fracción II del artículo 147 de la Constitución Estatal).

• En la discusión en los Ayuntamientos,⁵⁵ tales órganos requieren, para sesionar, de la mayoría de sus integrantes⁵⁶ y para aprobar la reforma

⁵³ "Artículo 24. El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, **integrada por dieciocho diputados electos por el principio de mayoría relativa**, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales **y por doce diputados que serán electos según el principio de representación proporcional**, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. La ley determinará la demarcación territorial de cada uno de los distritos y el territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinomial única. ..."

⁵⁴ "Artículo 111. El Estado de Morelos, para su régimen interior, se divide en los siguientes Municipios Libres:

(Reformado, P.O. 15 de agosto de 2012)

"Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuilco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán de Zapata, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas.

"Los Municipios citados se agruparán en Distritos Judiciales para la mejor administración de justicia. ..."

⁵⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

"Artículo 60 Bis. Los Ayuntamientos participan en el proceso de reforma a la Constitución Política del Estado de Morelos en los términos del artículo 147 constitucional.

"En el procedimiento al que habrán de sujetar los Ayuntamientos a los dictámenes aprobados por el Congreso del Estado que impliquen una adición o reforma a la Constitución Política del Estado de Morelos, se estará a lo siguiente:

"Una vez entregado al Ayuntamiento el dictamen aprobado por el Congreso del Estado en los términos de la fracción I del artículo 147 constitucional, deberá ser turnado a la comisión dictaminadora establecida por el número de integrantes del Cabildo que determine el presidente municipal en un plazo no mayor de cinco días hábiles;

"La comisión dictaminadora una vez que reciba del presidente Municipal el dictamen de reforma constitucional, procederá a su análisis y discusión para que en un término no mayor a quince días hábiles someta en sesión de Cabildo a la consideración de sus integrantes el proyecto de acuerdo para su votación correspondiente;

"De aprobarse el dictamen por las dos terceras partes del Cabildo, deberá remitirse de inmediato al Congreso del Estado en dos tantos acompañados del acta de Cabildo de la Sesión en el que haya sido votado y en la que se circunstancien, el sentido de la votación de cada uno de los integrantes del Cabildo y el texto de la reforma constitucional en los mismos términos que el aprobado por el Congreso del Estado;

constitucional se requiere de la aprobación de dos terceras partes de sus integrantes.⁵⁷

• **Aprobación.** Una vez recibidos los resultados de la votación en cada uno de los Ayuntamientos o transcurrido el plazo de treinta días siguientes a la recepción de la propuesta de reforma o modificación, el Congreso estará en posibilidad de determinar si ésta fue aprobada o no, en el entendido de que si el resultado de la discusión en los Ayuntamientos no se recibió dentro del plazo indicado, deberá presumirse la existencia de votación favorable.

• **Declaratoria.** *El Congreso del Estado o Diputación Permanente computarán los votos de los Ayuntamientos y, en su caso, harán la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas (artículo 148 de la Constitución Local).*

El Congreso deberá remitir al Ejecutivo Estatal, por conducto del secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios, las reformas aprobadas para su promulgación y publicación en el medio de difusión oficial.⁵⁸

• **Promulgación y refrendo.** El gobernador promulgará el decreto correspondiente.⁵⁹

"De no aprobarse el dictamen, el Ayuntamiento deberá remitirlo al Congreso del Estado en los mismos términos de la fracción anterior, manifestando las consideraciones que juzgue necesarias para sustentar su determinación; y

"En caso que los Ayuntamientos incurran en lo dispuesto por la fracción II del artículo 147 de la Constitución Política del Estado de Morelos, se tendrá por aprobada su determinación en la adición o reforma implícitas en el dictamen que les haya sido remitido por el Congreso del Estado."

⁵⁶ Conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el cual dispone:

"Artículo 32. Los Ayuntamientos sólo podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, quienes tendrán iguales derechos; sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos que la Constitución Federal, la del Estado y la presente ley determinen una forma de votación diferente.

"Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos, sino en aquellos casos en que hubieren sido dictados en contravención a la ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que los motivaron, siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para adoptarlos."

⁵⁷ Conforme al artículo 60 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

⁵⁸ "Artículo 94. Son atribuciones del secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios.

"...

"XXIV. Remitir las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y las reformas a las Leyes Estatales o a la creación de nuevas normas al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. ..."

⁵⁹ Conforme al artículo 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución de esa entidad, el cual dispone:

• **Publicación.** El decreto correspondiente será publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, por conducto del secretario de Gobierno del Estado.⁶⁰

66. Precisado lo anterior, resulta oportuno hacer una narración cronológica de los acontecimientos legislativos suscitados respecto de la aprobación y expedición del decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, los cuales son los siguientes:

I. En sesión ordinaria de 17 de febrero de 2016, el Diputado Edwin Brito Brito dio lectura ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en materia de participación ciudadana. En esa sesión el Pleno del órgano legislativo ordenó turnar la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Participación Ciudadana y Reforma Política, para su análisis y dictamen.⁶¹

II. El 17 de mayo de 2016, los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Participación Ciudadana y Reforma Política, aprobaron la reforma propuesta a la que se realizaron algunas modificaciones, para lo cual el dictamen correspondiente fue suscrito por los siguientes legisladores:⁶²

"Artículo 70. Son facultades del gobernador del Estado:

"...

"XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

"a) Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

⁶⁰ "Artículo 21. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ..."

⁶¹ Así se obtiene de la documental que obra a fojas 7 a 135 del cuaderno de Pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Morelos, con motivo de la promoción presentada en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de octubre de 2016 y se corrobora con el contenido de la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Morelos, número 31, año 1, foja 15, consultable en la siguiente dirección electrónica:

http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Poder_Legislativo/Congreso/oe3/Gaceta%20No.%20031%2C%2024%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf

⁶² Fojas 136 a 253 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Morelos, con motivo de la promoción presentada en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de octubre de 2016.

COMISIÓN	DIPUTADO	FIRMA
Puntos Constitucionales y Legislación	Enrique Javier Laffitte Bretón (presidente)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	José Manuel Tablas Pimentel (secretario)	No
Puntos Constitucionales y Legislación	Ricardo Calvo Huerta (secretario)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Edwin Brito Brito (secretario)	No
Puntos Constitucionales y Legislación	Mario Alfonso Chávez Ortega (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Silvia Irra Marín (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Francisco Arturo Santillán Arredondo (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Jesús Escamilla Casarrubias (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Efraín Esau Mondragón Corrales (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Jaime Álvarez Cisneros (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Julio César Yáñez Moreno (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Víctor Manuel Caballero Solano (vocal)	No
Puntos Constitucionales y Legislación	Manuel Nava Amores (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Beatriz Vicera Alatraste (vocal)	Sí
Puntos Constitucionales y Legislación	Edith Beltrán Carrillo (vocal)	Sí

Participación Ciudadana y Reforma Política	Edwin Brito Brito (presidente)	No
Participación Ciudadana y Reforma Política	Jaime Álvarez Cisneros (secretario)	Sí
Participación Ciudadana y Reforma Política	Julio Espín Navarrete (vocal)	Sí
Participación Ciudadana y Reforma Política	Hortensia Figueroa Peralta (vocal)	Sí

III. Con fundamento en los artículos 53, 55, 60, fracción I y 77, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 51, 54, fracción I, 61, 104, fracción II y 110 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en sesión de 18 de mayo de 2016, los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación, y de Participación Ciudadana y Reforma Política de la LIII Legislatura del Congreso de esa entidad, aprobaron el referido dictamen.⁶³ El dictamen correspondiente fue aprobado por 24 votos a favor y una abstención.⁶⁴

IV. Mediante oficios de 18 de mayo de 2016,⁶⁵ el secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos remitió a los 33 Ayuntamientos de esa entidad el dictamen aprobado por el Congreso Estatal. Los correspondientes oficios fueron notificados en los diversos Ayuntamientos, conforme se establece en la siguiente relación:

No.	Municipio	Fecha de recepción del dictamen de reformas constitucionales	Foja
1	Amacuzac	26 de mayo de 2016	651

⁶³ Gaceta Legislativa del Congreso del Estado de Morelos, número 45, año 1, fojas 162 a 297, consultable en la siguiente dirección electrónica:

http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Poder_Legislativo/Congreso/oe3/Gaceta%20No.%20045%2C%2018%20DE%20MAYO%20DE%202016_0.pdf

⁶⁴ Así se desprende del acta correspondiente (fojas 162 a 298), consultable en la siguiente dirección electrónica:

http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Poder_Legislativo/Congreso/oe3/ACTA%20DE%20LA%20SESION%20DEL%20DIA%20DIECIOCHO%20DE%20MAYO%20DEL%20A%C3%91O%20DOS%20MIL%20DIECISEIS.pdf

⁶⁵ Fojas 628 a 660 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Morelos, con motivo de la promoción presentada en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de octubre de 2016.

2	Atlatlahucan	27 de mayo de 2016	628
3	Axochiapan	27 de mayo de 2016	635
4	Ayala	27 de mayo de 2016	637
5	Coatlán del Río	26 de mayo de 2016	653
6	Cuautla	27 de mayo de 2016	640
7	Cuernavaca	25 de mayo de 2016	646
8	Emiliano Zapata	25 de mayo de 2016	643
9	Huitzilac	25 de mayo de 2016	645
10	Jantetelco	27 de mayo de 2016	633
11	Jiutepec	25 de mayo de 2016	644
12	Jojutla	26 de mayo de 2016	649
13	Jonacatepec	27 de mayo de 2016	634
14	Mazatepec	26 de mayo de 2016	655
15	Miacatlán	25 de mayo de 2016	656
16	Ocuituco	03 de junio de 2016	657
17	Puente de Ixtla	26 de mayo de 2016	652
18	Temixco	25 de mayo de 2016	641
19	Temoac	27 de mayo de 2016	632
20	Tepalcingo	27 de mayo de 2016	636
21	Tepoztlán	27 de mayo de 2016	639
22	Tetecala	26 de mayo de 2016	654
23	Tetela del Volcán	27 de mayo de 2016	630
24	Tlalnepantla	27 de mayo de 2016	659
25	Tlaltizapán de Zapata	26 de mayo de 2016	647

26	Tlaquiltenango	26 de mayo de 2016	648
27	Tlayacapan	27 de mayo de 2016	658
28	Totolapan	27 de mayo de 2016	660
29	Xochitepec	25 de mayo de 2016	642
30	Yautepec	27 de mayo de 2016	638
31	Yecapixtla	27 de mayo de 2016	629
32	Zacatepec	26 de mayo de 2016	650
33	Zacualpan de Amilpas	27 de mayo de 2016	631

V. El plazo de un mes para que los Municipios se pronunciaran respecto del dictamen que les fue remitido para su votación, transcurrió conforme a lo siguiente:

a) Para los Ayuntamientos de (1) Cuernavaca, (2) Emiliano Zapata, (3) Huitzilac, (4) Jiutepec, (5) Miacatlán, (6) Temixco y (7) Xochitepec (**notificados el 25 de mayo de 2016**), transcurrió del 26 de mayo al 24 de junio de 2016.

b) Para los Ayuntamiento de (1) Amacuzac, (2) Coatlán del Río, (3) Jojutla, (4) Mazatepec, (5) Puente de Ixtla, (6) Tetecala, (7) Tlaltizapán de Zapata, (8) Tlaquiltenango y (9) Zacatepec (**notificados el 26 de mayo de 2016**), transcurrió del 27 de mayo al 25 de junio de 2016.

c) Para los Ayuntamientos de (1) Atlatlahucan, (2) Axochiapan, (3) Ayala, (4) Cuautla, (5) Jantetelco, (6) Jonacatepec, (7) Temoac, (8) Tepalcingo, (9) Tepoztlán, (10) Tetela del Volcán, (11) Tlalnepantla, (12) Tlayacapan, (13) Totolapan, (14) Yautepec, (15) Yecapixtla y (16) Zacualpan de Amilpas (**notificados el 27 de mayo de 2016**), transcurrió del 28 de mayo al 26 de junio de 2016.

d) Para el Ayuntamiento de (1) Ocuituco (**notificado el 3 de junio de 2016**), transcurrió del 4 de junio al 3 de julio de 2016.

VI. Los siguientes Ayuntamientos se manifestaron respecto del dictamen remitido:

No.	Ayuntamiento	Fecha de presentación del desahogo	Sentido	Fojas ⁶⁶	¿Es oportuno el desahogo?
1	Cuernavaca	27 de junio de 2016	A favor	262 a 570	No
2	Huitzilac	24 de junio de 2016	A favor	571 a 574	Sí
3	Tlaltizapán de Zapata	23 de junio de 2016	A favor	577 a 583	Sí
4	Yautepec	23 de junio de 2016	A favor	584 a 585	Sí
5	Tlalquitenango	24 de junio de 2016	En contra	586 a 694	Sí
6	Xochitepec	24 de junio de 2016	En contra	605 a 619	Sí
7	Tepoztlán	13 de junio de 2016	A favor	621 a 627	Sí

VII. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción II del artículo 147 de la Constitución de Morelos, el veintinueve de junio de dos mil dieciséis, el Congreso del Estado de Morelos emitió la declaratoria mediante la cual se aprobó el Decreto Número 759, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en Materia de Participación Ciudadana.⁶⁷ Mediante oficio de esa misma fecha se remitió al gobernador del Estado de Morelos el referido dictamen a efecto de que fuera publicado en el Periódico Oficial del Estado.

VIII. El 6 de julio de 2016 fueron publicadas en el Periódico "Tierra y Libertad" tanto la Declaratoria precisada en el punto que antecede, como el decreto en comento. Cabe indicar que en esa publicación se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

⁶⁶ Cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Morelos, con motivo de la promoción presentada en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de octubre de 2016.

⁶⁷ Fojas 2 a 124 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Morelos, con motivo de la promoción presentada en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de octubre de 2016.

"II. Los días 25, 26, 27 de mayo y 3 de junio del presente año, el Congreso del Estado, por conducto de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, Dio cumplimiento a la instrucción de la presidencia para remitir dictamen en mención, a cada uno de los 33 Ayuntamientos del Estado, como se desprende de los acuses de recibo.

"III. A la fecha **se han recibido en tiempo y forma el voto aprobatorio de ocho Ayuntamientos: Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tetecala, Tlaltizapán, Jantetelco, Tepoztlán y Yautepec.**

"IV. **Se recibieron en tiempo y forma los votos en contra de tres Ayuntamientos: Ayala, Tlaquiltenango y Xochitepec.**

"V. Establece la fracción II del artículo 147 en cita, que si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reforma sin que hubiesen enviado al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan las reformas.

"VI. No obstante que ha transcurrido el término previsto por nuestra norma constitucional, **21 Ayuntamientos del Estado no cumplieron en tiempo y forma, entendiéndose que han aceptado la reforma aprobada por esta Legislatura.**

"VII. En mérito de lo anterior, se realiza el cómputo respectivo en los siguientes términos: **los Ayuntamientos de Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tetecala, Tlaltizapán, Jantetelco, Tepoztlán y Yautepec, aprobaron la reforma constitucional** aludida, manifestándose en tiempo y forma.

"Los Ayuntamientos de **Ayala, Tlaquiltenango y Xochitepec votaron en contra la reforma constitucional aludida,** manifestándose en tiempo y forma.

"VIII. Por otra parte, **los Ayuntamientos de Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Puente de Ixtla, Temoac, Tepalcingo, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas, se les tiene por aceptada la reforma en términos de la fracción II del artículo 147 de la Constitución Política del Estado de Morelos.**"

67. Como puede advertirse, en la publicación precisada, el Congreso del Estado de Morelos refirió que los Ayuntamientos de (1) Amacuzac, (2) Atlatlahucan, (3) Axochiapan, (4) Coatlán Del Río, (5) Cuautla, (6) Cuernavaca, (7)

Emiliano Zapata, (8) Jojutla, (9) Jonacatepec, (10) Mazatepec, (11) Miacatlán, (12) Puente de Ixtla, (13) Temoac, (14) Tepalcingo, (15) Tetela del Volcán, (16) Tlalnepantla, (17) Tlayacapan, (18) Totolapan, (19) Yecapixtla, (20) Zacatepec y (21) Zacualpan de Amilpas no cumplieron en tiempo y forma con el deber de informar sobre la aprobación de la reforma propuesta, por lo que operaba lo previsto en el artículo 147, fracción II, de la Constitución de esa entidad, mientras que los Ayuntamientos de (22) Huitzilac, (23) Jiutepec, (24) Temixco, (25) Tetecala, (26) Tlaltizapan, (27) Jantetelco, (28) Tepoztlán y (29) Yautepec aprobaron la reforma constitucional propuesta en tiempo y forma, en tanto que los Ayuntamientos de (30) Ayala, (31) Tlalquitenango y (32) Xochitepec informaron en tiempo y forma que no aprobaron esa reforma.

68. Luego, como de las constancias remitidas por el Congreso del Estado de Morelos se corroboró que los únicos Ayuntamientos en informar en tiempo y forma sobre la aprobación de la reforma constitucional en comento fueron los correspondientes a (1) Jiutepec,⁶⁸ (2) Cuernavaca,⁶⁹ (3) Huitzilac,⁷⁰ (4) Tlaltizapán de Zapata,⁷¹ (5) Yautepec,⁷² (6) Tlalquitenango,⁷³ (7) Xochitepec,⁷⁴ (8) Temixco⁷⁵ y (9) Tepoztlán,⁷⁶ **pero sin que obraran constancias de lo manifestado por los diversos Ayuntamientos de Jantetelco y Tetecala** (referidos por el Congreso Estatal en la Declaratoria precisada); en consecuencia, el Ministro instructor requirió al referido Congreso para que remitiera las constancias correspondientes.⁷⁷ Además, como en los puntos III y IV de la Declaratoria transcrita, el Congreso refirió haber recibido el voto del **Ayuntamiento de Ayala**, pero sin que éste hubiese sido remitido oportunamente; en consecuencia, en el mismo proveído se requirió la remisión de las constancias correspondientes. Asimismo, toda vez que el Estado de Morelos se compone de un total de 33 Municipios y que de lo expresado en la Declaratoria en comento se advirtió que únicamente se hizo referencia a 32 Ayuntamientos, en el mismo auto el Ministro instructor requirió a esa autoridad para que informara si el **Ayuntamiento de Ocuituco** se pronunció sobre la reforma constitucional propuesta y, en su caso, remitiera las constancias correspondientes.

⁶⁸ *Ibíd.*, fojas 259 a 261.

⁶⁹ *Ibíd.*, fojas 262 a 570.

⁷⁰ *Ibíd.*, fojas 571 a 576.

⁷¹ *Ibíd.*, fojas 577 a 583.

⁷² *Ibíd.*, fojas 584 y 585.

⁷³ *Ibíd.*, fojas 586 a 604.

⁷⁴ *Ibid.*, fojas 605 a 619.

⁷⁵ *Ibíd.*, foja 620.

⁷⁶ *Ibíd.*, fojas 621 a 627.

⁷⁷ Auto de fecha 28 de mayo de 2018.

69. En desahogo de tal requerimiento, el Congreso del Estado de Morelos remitió las constancias relativas a las actas de Cabildo de los Ayuntamientos de **Jantetelco, Tetecala, Jiutepec y Ayala**, en los cuales, con excepción del Ayuntamiento de Ayala, se aprobó el dictamen de reformas a la Constitución del Estado de Morelos.

70. Sentado lo anterior, es de concluir que al emitir el decreto ahora impugnado se atendió al procedimiento de reformas a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos; lo anterior porque la iniciativa de reformas a esa Constitución provino de un diputado local, quien se encuentra facultado para presentar propuestas de reformas a ese ordenamiento, en términos de lo previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.⁷⁸

71. Posteriormente, dicha iniciativa fue sometida a consideración de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, la cual era competente conforme al numeral 60, fracción I, del citado ordenamiento legal,⁷⁹ pero como la modificación propuesta también involucraba aspectos de participación ciudadana, se dio intervención a la diversa Comisión de Participación Ciudadana y Reforma Política, conforme al numeral 77, fracción I, de la ley orgánica referida.⁸⁰

72. En esas Comisiones Unidas (integradas, la primera de las precisadas por 15 diputados y la segunda por 4) se aprobó el dictamen correspondiente por votación de 11 y 3 diputados, respectivamente, por lo que se atendió a lo previsto en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos⁸¹ y, hecho ello, el dictamen correspondiente fue remitido

⁷⁸ "Artículo 18. Los diputados, a partir de que rindan la protesta constitucional tendrán los siguientes derechos:

"I. ...

"IV. Iniciar leyes o decretos, proponer reformas, acuerdos, exhortos, pronunciamientos e intervenir en las discusiones y votaciones de los mismos; **proponer al Pleno del Congreso del Estado modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o leyes federales.**"

⁷⁹ "Artículo 60. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"I. Reformas a la Constitución Política del Estado."

⁸⁰ "Artículo 77. A la Comisión de Participación Ciudadana y Reforma Política, le corresponde:

"I. Conocer y dictaminar las iniciativas en materia de participación ciudadana."

⁸¹ "Artículo 57. A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por **mayoría simple de votos de sus miembros**; en caso de empate el presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al presidente

(con algunas modificaciones) al Congreso del Estado, donde se aprobó por 24 votos a favor y una abstención, por ende, se cumplió con el porcentaje de votación exigido en el artículo 147, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

73. De lo anterior se sigue que el dictamen legislativo de reformas a la Constitución del Estado de Morelos, a nivel municipal obtuvo los resultados siguientes:

No.	Municipio	Sentido del pronunciamiento	Observaciones
1	Amacuzac	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
2	Atlatlahucan	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
3	Axochiapan	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
4	Ayala	En contra de la reforma	
5	Coatlán del Río	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
6	Cuautla	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
7	Cuernavaca	En contra de la reforma	En contra, pero la comunicación se recibió fuera del plazo, por lo que opera la afirmativa ficta de reformas
8	Emiliano Zapata	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas

de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

"Las comisiones legislativas contarán con un secretario técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el reglamento respectivo."

9	Huitzilac	A favor de la reforma	
10	Jantetelco	A favor de la reforma	
11	Jiutepec	A favor de la reforma	
12	Jojutla	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
13	Jonacatepec	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
14	Mazatepec	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
15	Miacatlán	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
16	Ocuituco	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
17	Puente de Ixtla	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
18	Temixco	A favor de la reforma	
19	Temoac	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
20	Tepalcingo	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
21	Tepoztlán	A favor de la reforma	
22	Tetecala	A favor de la reforma	
23	Tetela del Volcán	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
24	Tlalnepantla	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
25	Tlaltizapán de Zapata	A favor de la reforma	
26	Tlaquiltenango	En contra de la reforma	

27	Tlayacapan	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
28	Totolapan	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
29	Xochitepec	En contra de la reforma	
30	Yautepec	A favor de la reforma	
31	Yecapixtla	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
32	Zacatepec	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas
33	Zacualpan de Amilpas	No se manifestó	Opera la afirmativa ficta de reformas

74. A causa de lo anterior, debe concluirse que de los 33 Ayuntamientos que integran el Estado de Morelos, 8 de ellos se pronunciaron en forma oportuna, expresamente a favor; 3 lo hicieron en forma oportuna en contra de la reforma; 1 en contra pero en forma extemporánea y 21 Ayuntamientos omitieron pronunciarse, por ende, respecto de estos últimos, así como de aquel que informó lo conducente en forma extemporánea se actualizó lo previsto en la fracción II del artículo 147 de la Constitución de esa entidad y, por tanto, debe concluirse la aprobación del dictamen remitido, de tal suerte que existe **opinión favorable de 30 Ayuntamientos, en contra de la opinión de 3 de ellos, por ende, se satisfizo el requisito relativo a que la reforma propuesta fuera aprobada favorablemente por dos terceras partes de los Ayuntamientos, es decir, 22 de los 33 existentes en esa entidad.**

75. No obsta que respecto del Ayuntamiento de Ocuituco no se tenga conocimiento del resultado de la discusión correspondiente; lo anterior pues si bien el Ministro instructor requirió al Congreso del Estado de Morelos la remisión de la documentación o información correspondiente a ese Municipio y a otros cuatro más, y ese requerimiento se desahogó únicamente respecto de los Ayuntamientos de Jantetelco, Tetecala, Jiutepec y Ayala, lo cierto es que aun en el caso de que el Ayuntamiento de Ocuituco no hubiera aprobado la propuesta remitida, ello no es determinante dado que, en tal supuesto, el resultado de la aprobación sería de 29 Ayuntamientos a favor de la reforma en contra de 4, sin que se modifique sustancialmente el resultado aprobatorio y que ello conduzca a estimar la existencia de violaciones en el proceso de reformas correspondiente.

76. Lo hasta ahora expuesto revela que se cumplió con el principio democrático exigido para autorizar la reforma a la Constitución del Estado de Morelos que se impugna; además, obran las constancias necesarias y suficientes que respaldan lo analizado, por ende, **debe desestimarse por infundado** lo expresado por la parte actora respecto de la supuesta inexistencia de los documentos, actas y demás información que avale la legalidad del procedimiento de reformas constitucionales.

B. Reforma al artículo 40, fracción LIV, de la Constitución de Morelos

77. En el agravio identificado en la demanda de la acción de inconstitucionalidad como tercero (el cual en realidad corresponde al segundo argumento de invalidez propuesto), la parte actora aduce que la reforma realizada al artículo 40, fracción LIV, de la Constitución de Morelos elimina un derecho de democracia directa y, en su lugar se impone un mecanismo de democracia representativa, dado que se quita al Consejo de Participación Ciudadana la atribución que anteriormente tenía para solicitar la realización de mecanismos de participación ciudadana, facultad que se otorga, en virtud de la reforma impugnada, al Congreso del Estado, lo cual hace ineficaz el derecho de participación ciudadana al ser Juez y parte el Congreso.

78. Asimismo, de lo expresado en el concepto de invalidez indicado se sigue que la actora estima que, en virtud de la reforma constitucional, cuyo decreto impugna, se elimina en forma indebida la potestad prevista a favor del Consejo Estatal de Participación Ciudadana para preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de revocación de mandato, rendición de cuentas, referéndum y plebiscito y, en su lugar, tal potestad se confiere a otros órganos.

79. Así, mediante el concepto de invalidez precisado, la parte actora propone analizar los aspectos siguientes:

a) Si la reforma constitucional que impugna eliminó la atribución que tenía el Consejo Estatal de Participación Ciudadana para solicitar la realización y desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y, en su lugar, tal facultad de transmitió al Congreso del Estado.

b) Si a causa de esa transmisión de facultades, el derecho de participación ciudadana se torna ineficaz.

c) Si la reforma impugnada indebidamente elimina (1) la potestad del citado Consejo para calificar la procedencia o improcedencia del medio de

participación ciudadana; y, (2) la potestad conjunta que tenía ese Consejo junto con el Instituto Electoral Estatal para organizar y calificar los medios de participación ciudadanos.

80. El estudio de los temas referidos necesariamente implica conocer la normativa constitucional que existía previo a la reforma constitucional ahora impugnada, así como el contenido y alcance de la modificación ahora cuestionada, para lo cual debe tenerse en cuenta lo siguiente:

B.1 Normativa previa a la reforma impugnada

81. El 1 de octubre de 1999, se adiciona a la Constitución del Estado de Morelos, el artículo 19 bis,⁸² en el cual se reconocen como medios de parti-

⁸² (Adicionado, P.O. 1 de octubre de 1999)

"Artículo 19 bis. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al plebiscito, al referéndum y a la iniciativa popular.

"I. Se entiende por plebiscito la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los Municipios.

a) Podrán someterse a plebiscito:

(F. de E., P. O. 24 de noviembre de 1999)

"1. Los actos o decisiones de carácter general del Ejecutivo del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta entidad federativa; y

"2. Los actos o decisiones de gobierno, de las autoridades municipales, siempre que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio.

"b) No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a:

"1. El régimen interno de la administración pública estatal y municipal;

"2. Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y

"3. Las demás que determine la propia Constitución.

"c) Podrán solicitar que se convoque a plebiscito:

"1. El titular del Poder Ejecutivo;

"2. El diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;

(F. de E., P. O. 24 de noviembre de 1999)

"3. El Congreso del Estado, a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes; y

"4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.

"II. Se entiende por referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso del Estado o a los reglamentos y bandos que emitan los Ayuntamientos.

"a) El referéndum no procederá cuando se trate de:

"1. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;

"2. Reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"3. El régimen interno del Gobierno Estatal o municipal;

"4. La designación del gobernador interino, sustituto o provisional;

cipación ciudadana al plebiscito, al referéndum y a la iniciativa popular. Ese precepto se componía de tres fracciones en las cuales se desarrolló lo relativo a cada uno los mecanismos de participación referidos y, en lo que interesa, destaca lo siguiente:

- La fracción I, inciso c), precisa los sujetos legitimados para solicitar la convocatoria a un plebiscito, entre los cuales estaban el titular del Ejecu-

"5. Juicio político;

"6. Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República; y

"7. Las demás que determine la propia Constitución.

"b) El referéndum podrá ser promovido por:

"1. El titular del Poder Ejecutivo;

"2. El quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en tratándose de la Constitución Política Estatal; el diez por ciento en tratándose de leyes estatales y reglamentos municipales;

(F. de E., P. O. 24 de noviembre de 1999)

"3. El Congreso del Estado, a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes;

"4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.

"Para que tengan validez los procesos de plebiscito y referéndum deberán contar con el voto de cuando menos el treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

"III. La iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado o a los Ayuntamientos, proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o reglamentos respecto de materias de su competencia y que correspondan a éstos expedir.

"La iniciativa popular deberá ser promovida por el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado o del Municipio, según sea el caso.

"No podrán ser objeto de iniciativa popular las materias señaladas por esta Constitución para el caso de improcedencia del referéndum.

"El Instituto Estatal Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana serán los organismos encargados de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum y plebiscito que les sean solicitados de conformidad con la presente Constitución y la ley de la materia.

"El Consejo es el organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito o referéndum que se presenten. Para llevar a cabo los procesos de referéndum y plebiscito, el Consejo de Participación Ciudadana coadyuvará con el Instituto Estatal Electoral.

"Corresponde al Instituto Estatal Electoral hacerse cargo del desarrollo operativo de los procesos de plebiscito y referéndum.

"El Consejo Estatal de Participación Ciudadana se instalará expresamente para llevar a cabo los procesos de plebiscito y referéndum, estará conformado de la siguiente manera:

"a) El secretario general de Gobierno;

"b) Un Diputado por grupo o fracción parlamentaria que integren el Congreso del Estado;

"c) Tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos el triple de éstos, mismos que durarán en su cargo tres años, pudiendo ser reelectos hasta por otro periodo igual; y

"d) Un secretario de actas, propuesto por los miembros del propio Consejo, con voz, pero sin voto.

"Cada uno de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana tendrá un suplente.

"En la sesión de instalación el Consejo de Participación Ciudadana elegirá a su presidente, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes."

tivo Estatal, el Congreso Local (por solicitud de dos terceras partes de sus integrantes), el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y los Ayuntamientos.

- La fracción II, inciso b), de ese precepto disponía que el referéndum sería promovido por el titular del Ejecutivo Estatal, el Congreso Local (por solicitud de dos terceras partes de sus integrantes), el 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (para aspectos de carácter constitucional) y 10% tratándose de leyes estatales y reglamentos, y los Ayuntamientos.

- La fracción III, párrafo segundo, de ese precepto disponía que la iniciativa popular debía ser solicitada por el 20% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal o municipal según fuera el caso.

- Conforme al cuarto párrafo de la fracción III del artículo 19 bis de la Constitución referida, el Instituto Estatal Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana serían los encargados de preparar, desarrollar, vigilar y desarrollar los procesos de plebiscito y referéndum, mientras que el quinto párrafo de esa porción normativa disponía que era sólo el citado Consejo (sic) calificaría la procedencia o improcedencia de esos mecanismos, pero para su desarrollo, el instituto en comento coadyuvaría por corresponderle el desarrollo operativo. Esto es, existían facultades exclusivas para el Consejo Estatal de Participación Ciudadana (calificación de la procedencia) y coordinadas tanto para ese Consejo como para el Instituto Estatal Electoral (desarrollo, ejecución y operación).

- En concordancia con lo previsto en las fracciones I, inciso c) y II, inciso b), del artículo 19 bis de la Constitución Local, se adicionó al artículo 40, una fracción LIV, en la cual se facultó al Congreso Local para solicitar al Consejo de Participación Ciudadana y al Instituto Estatal Electoral la realización de los procesos de referéndum y plebiscito.

82. Cabe indicar que, en ese momento, la Constitución Federal no reconocía ningún medio de participación ciudadana; sin embargo, el 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas a diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre los cuales se modificó el artículo 35 constitucional, a efecto de adicionar las fracciones VI, VII y VIII. En las últimas dos fracciones indicadas se reconoció el derecho de los mexicanos para (1) iniciar leyes en los términos previstos en la legislación correspondiente; y, (2) para votar en las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión; es decir, en virtud

de esa reforma se introdujeron a nivel constitucional dos formas específicas de participación ciudadana.⁸³

83. Cabe agregar que conforme a esa reforma a la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal deberían regular los términos en que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante tales órganos, por ende, esa reforma estableció el derecho de participación ciudadana consistente en la posibilidad de iniciar leyes en los términos que la legislación secundaria estableciera, para lo cual se otorgó el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esa reforma constitucional.⁸⁴

⁸³ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"I. ...

"V. (sic) Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

"VI. (sic) Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

"6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

⁸⁴ "Artículo tercero. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor."

84. Acorde con lo anterior, el Poder Constituyente de Morelos realizó las adecuaciones constitucionales que estimó adecuadas para ajustarse a lo previsto en la Constitución Federal y, con base en ello, mediante decreto publicado el veinticuatro de abril de dos mil trece, el artículo 19 bis de la Constitución de Morelos fue reformado, siendo que los efectos de tal modificación fueron:

- Se divide el precepto en dos apartados (A y B); el primero, relativo al desarrollo de cada mecanismo de participación ciudadana y, el segundo, concerniente al Consejo Estatal de Participación Ciudadana.

- Se incorporan como mecanismos de participación ciudadana, la revocación de mandato y la rendición de cuentas, mediante la introducción de las fracciones IV y V de ese precepto.

- En cuanto al plebiscito, se redujo el porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral estatal al 3% para actos del Ejecutivo y del 3 al 5% de los electores inscritos en las listas municipales (según la población de cada Municipio). Asimismo, se modificó el requisito de dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local y se permitió que la solicitud fuera hecha por algunos de los grupos parlamentarios y por acuerdo de mayoría simple en el Pleno y, en cuanto a los Municipios, se dispuso que la solicitud sería hecha por mayoría simple de sus integrantes.

- En cuanto al referéndum, también se redujo al 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, iniciativas o proyectos, y 5% de al menos 15 Municipios, para la Constitución. En cuanto a las solicitudes hechas por el Congreso y Municipios, se realizaron similares adecuaciones a las hechas para el ejercicio de los plebiscitos.

- En la fracción III se dispuso que la iniciativa popular podría ser realizada por cualquier ciudadano.

- En la fracción IV se reguló la revocación de mandato y se estableció que la solicitud debía ser suscrita por el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal que corresponda a cada caso.

- En la fracción V se estableció que la rendición de cuentas permite al Consejo de Participación Ciudadana solicitar información a los funcionarios públicos estatales o municipales, mandatarios y representantes populares, así como a los servidores públicos en general.

- En el apartado B, numeral 1, se estableció que el Consejo Estatal de Participación Ciudadana sería el encargado de calificar la procedencia de los medios de participación ciudadana, así como de su observación y evaluación del trabajo gubernamental y legislativo.

- En el numeral 2 de ese apartado se indicó que ese Consejo calificaría la procedencia o improcedencia de las solicitudes de los 5 medios de participación ciudadana y que, para la ejecución de esos medios contaría con el apoyo del Instituto Estatal Electoral, a quien correspondía preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos respectivos, por ende, subsistió la coordinación entre ambas autoridades.

85. Como puede apreciarse, la calificación, ejecución e implementación de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en la Constitución Local se encomendó al citado Consejo, quien sería apoyado operativamente por el Instituto Estatal Electoral. Por su parte, en ninguno de esos mecanismos de participación ciudadana, se otorgó el carácter de solicitante al citado Consejo sino que, su función consistió en calificar (en forma exclusiva), preparar, organizar, desarrollar y vigilar la ejecución o materialización de esos mecanismos (conjuntamente con el apoyo operativo del Instituto Estatal Electoral), pero sin que, por ello, tenga el carácter de solicitante propiamente, pues la potestad para instar el ejercicio de tales mecanismos se estableció a favor de determinados sujetos perfectamente identificables (ya sean sujetos de derecho público como el titular del Poder Ejecutivo Estatal, o de derecho privado, como los ciudadanos morelenses).

86. Posteriormente, el diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Político Electoral, en virtud del cual surgió el Instituto Nacional Electoral (en sustitución del anterior Instituto Federal Electoral) como órgano autónomo del Estado para la organización de las elecciones a nivel nacional en participación de los institutos electorales de cada entidad. Es de resaltar que, **en virtud de esta reforma se encomendó a los organismos públicos locales electorales, entre otras cuestiones, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación local.**⁸⁵

⁸⁵ Artículo 41, base IV, apartado C, punto 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

B.2 Homologación de normativa local a la federal

87. A efecto de homologar en lo conducente la normativa del Estado de Morelos con la Constitución Federal, el poder reformador de esa entidad emitió la reforma ahora impugnada, la cual tuvo por efectos:

a) Derogar la fracción IV del apartado A del artículo 19 bis de la Constitución del Estado de Morelos, en la cual anteriormente se regulaba la revocación de mandato como medio de participación ciudadana.

b) Crear el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (en sustitución del anterior Organismo Público Electoral de Morelos previsto en la fracción V del artículo 23 de la Constitución Estatal)⁸⁶ como el órgano independiente y autoridad electoral local y de participación ciudadana encargado, entre otros aspectos, de organizar las elecciones locales y los mecanismos de participación ciudadana reconocidos.

c) Desaparecer al Consejo Estatal de Participación Ciudadana (anteriormente previsto en el apartado B del artículo 19 bis de la Constitución Local).

d) Otorgar al Congreso del Estado la facultad de solicitar al recién creado Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciuda-

"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 y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

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

"I. ...

"IV. ...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"1. ...

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; ..."

⁸⁶ "Artículo 23.

"...

"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través (sic) Organismo Público Electoral de Morelos, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

dana, la facultad para solicitar la realización de los procesos o mecanismos de participación ciudadana previstos en normativa (en concordancia con las modificaciones hechas).

88. Cabe hacer notar que la reforma local precisada **incorporó** (en el tercer párrafo del artículo 19 bis de la Constitución) **la regla consistente en que los mecanismos de participación ciudadana ahí previstos pueden tener origen popular o provenir de la autoridad pública.**

89. Además, la reforma hecha al artículo 23 de esa Constitución estableció al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana como el organismo público local electoral autónomo, integrado por partidos políticos y ciudadanía, además de ser la autoridad en materia electoral y de participación ciudadana e, incluso, **se le encomendó la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local** (en cumplimiento a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal).

B.3 ¿La eliminación de la potestad previamente conferida al Consejo Estatal de Participación Ciudadana para solicitar la realización y desarrollo de mecanismos de participación ciudadana es inconstitucional?

90. Según se ha precisado, en una parte del concepto de invalidez que se analiza, la parte actora aduce que la reforma hecha, en virtud del decreto impugnado respecto del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución de Morelos, generó la eliminación de la potestad que anteriormente tenía el Consejo Estatal de Participación Ciudadana para solicitar la realización de los mecanismos de participación ciudadana y, que esa atribución se otorgara al Congreso Estatal, lo cual genera que el derecho de participación establecido a favor de la ciudadanía resulte ineficaz dado que el Congreso Local se torna Juez y parte.

91. Tal argumento es **infundado**. Según se ha explicado, desde que a nivel estatal se incorporaron en la Constitución de Morelos los derechos de participación ciudadana (en particular el plebiscito y el referéndum), se reconoció legitimación al Congreso Estatal para solicitar el ejercicio de esos mecanismos, primero por el equivalente a dos terceras partes de sus integrantes y, posteriormente, por cualquiera de sus fracciones parlamentarias. Asimismo, desde el reconocimiento de esos medios de participación, se creó un órgano facultado para calificar, organizar, ejecutar, desarrollar y vigilar la implementación de esos mecanismos.

92. En un principio, esas funciones se distinguieron, de tal suerte que al anterior Consejo de Participación Ciudadana se le facultó para que, en forma exclusiva, fuera quien analizara lo relativo a la procedencia de los mecanismos de participación solicitados por los entes legitimados para ello y, de resultar procedente el medio en opinión de ese Consejo, entonces la preparación, desarrollo y vigilancia del medio de que se tratara, sería realizado en forma conjunta por el propio Consejo y el Instituto Estatal Electoral (a quien se le encomendó la parte operativa), de tal suerte que en ese marco, existían facultades exclusivas para el Consejo Estatal de Participación Ciudadana y coordinadas tanto para ese Consejo como para el Instituto Estatal Electoral (desarrollo, ejecución y operación). Posteriormente, ante la reforma a la Constitución Federal en materia electoral y de participación ciudadana, esas atribuciones se encomendaron (al menos a nivel federal) a los órganos públicos locales electorales y, ante ello, en el caso del Estado de Morelos, se realizaron los ajustes correspondientes mediante los cuales las facultades que tenían en forma exclusiva el anterior Consejo de Participación Ciudadana, se sumaron con aquellas que eran coordinadas entre ese Consejo y el entonces existente Instituto Estatal Electoral, de cuya amalgama resultó el actual Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

93. Esto es, el órgano resultante de esa fusión posee tanto las atribuciones que en forma exclusiva tenía el anterior Consejo Estatal de Participación Ciudadana, como aquellas que eran coordinadas con el otrora Instituto Estatal Electoral, de tal suerte que el nuevo órgano es a quien corresponde la calificación de procedencia, desarrollo, vigilancia, operación y ejecución de los actos para la implementación de los distintos mecanismos de participación ciudadana previstos a nivel local.

94. En este sentido, si bien mediante el decreto ahora impugnado se modificó el texto del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Estatal, lo cierto es que la modificación a ese precepto sólo se hizo en concordancia con la reforma efectuada en el artículo 19 bis de la Constitución Local; es decir, toda vez que mediante el decreto ahora impugnado se eliminó la revocación de mandato y se realizó la homologación con el texto de la Constitución Federal a efecto de encomendar al organismo público electoral local la organización, desarrollo, vigilancia y ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, en consecuencia, ante esos cambios, igualmente se ajustó el texto del artículo 40, fracción LIV, de ese ordenamiento, con el ánimo de que la referencia al órgano ante el cual el Congreso Estatal pueda presentar la solicitud para realizar un plebiscito o referéndum fuera acorde a lo estable-

cido en el artículo 19 bis constitucional. Así, por cuanto hace al artículo 40-LIV, la reforma impugnada sólo tuvo el alcance de cambiar la anterior denominación de los dos órganos encargados de los aspectos vinculados con los medios de participación ciudadana (el anterior Consejo Estatal de Participación Ciudadana y el Instituto Electoral Estatal), por la del recién órgano creado y denominado Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el cual se insiste, fue resultado de los cambios a nivel federal –en los que se hizo una redistribución de competencias y facultades entre el Instituto Nacional Electoral y los órganos públicos locales electorales, a quienes se encomendó, en virtud del artículo 41 constitucional, no sólo la organización de las elecciones locales, sino también de los procesos de participación ciudadana– y acumuló las atribuciones que anteriormente tenían los dos citados órganos locales en materia de participación ciudadana.

95. Así, es innegable que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana formalmente es un órgano distinto de los anteriores Consejo Estatal de Participación Ciudadana y del Organismo Público Electoral de Morelos, por lo que el hecho de que mediante la reforma a la Constitución de Morelos que se impugna (en particular por lo que toca al artículo 40, fracción LIV, de ese ordenamiento) se haya otorgado al Congreso del Estado la facultad de solicitar al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana la realización de los mecanismos de participación ciudadana previstos tanto en el artículo 19 bis de esa Constitución como en la legislación estatal respectiva, no entraña la violación de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto porque ese precepto debe interpretarse en forma conjunta con el tercer párrafo del propio artículo 19 bis indicado (en su texto vigente al momento de la impugnación que nos ocupa), conforme al cual los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de la autoridad pública, lo que supone que no sólo el Congreso Estatal es el único órgano legitimado para solicitar el ejercicio de esos mecanismos de participación, sino que ello también puede ser solicitado por los sujetos a que expresamente se refieren las fracciones I, II, III y V del artículo 19 bis de la Constitución Estatal, en los términos previstos en la legislación estatal respectiva.

96. Así, es incorrecta la afirmación de la parte actora a través de la cual sostiene que el Congreso Local se torna en Juez y parte; esto porque la reforma impugnada no otorgó al órgano legislativo estatal la facultad de calificar la procedencia de los mecanismos de participación ciudadana, ni le dio intervención en su organización, desarrollo, vigilancia o ejecución; por el contrario, el Congreso Estatal continua siendo sólo un órgano legitimado para solicitar el

ejercicio de esos mecanismos, al igual que la ciudadanía en los casos y con requisitos que resulten aplicables.

97. Además, en la Constitución Federal no existe una regla en la cual se establezca que los mecanismos de participación ciudadana sólo podrán ser ejercidos en forma directa por la ciudadanía y ante consejos ciudadanos; por el contrario, en forma ejemplificativa y a efecto de demostrar tal aserto, conviene indicar que cuando en el artículo 41 constitucional se regula la iniciativa de ley ciudadana (para el nivel federal) se reconoce tanto la posibilidad de que la petición al Congreso de la Unión sea hecha directamente por la ciudadanía (en los términos que prevea la ley correspondiente), como en forma indirecta por el presidente de la República o un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, mientras que para las entidades federativas no se hace alguna referencia y, por tanto, es claro que los mecanismos de participación ciudadana previstos a nivel local igualmente podrán ser solicitados en forma directa o indirecta por la ciudadanía, sin que exista obligación de que únicamente deban ejercerse por ésta pues se insiste, la Constitución Federal no lo dispone de ese modo, sino que reconoce ambas posibilidades, al menos por lo que toca a la iniciativa de ley ciudadana.

98. Incluso, el artículo 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce tanto la democracia directa, como los mecanismos indirectos de ésta pues obliga a los Estados Parte a otorgar a sus ciudadanos el derecho de participar en la dirección de asuntos políticos, ya sea en forma directa, o bien, por medio de sus representantes libremente elegidos (indirectos), por ende, es claro que la medida analizada no trastoca en forma alguna el principio democrático, ni los derechos humanos de los ciudadanos.

99. Finalmente, el hecho de que en términos del precepto cuestionado, la solicitud por parte del Congreso del Estado de Morelos se realice ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y no ante los anteriores Consejo Estatal de Participación Ciudadana y del Organismo Público Electoral de Morelos, tampoco es contrario a lo previsto en la Constitución Federal, esto porque, en virtud de la reforma político electoral de dos mil catorce, se realizó la redistribución de competencias y facultades entre el Instituto Nacional Electoral y los denominados órganos públicos locales electorales, quienes adquirieron facultades específicas en materia de participación ciudadana como encargados de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana previstos en cada entidad.

100. Incluso, corrobora lo infundado del planteamiento analizado el hecho de que en el anterior texto del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución de Morelos, el artículo 19 bis de ese ordenamiento no contenía la regla incorporada con la reforma cuestionada, conforme a la cual los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de la autoridad; esto porque, en virtud de la reforma analizada que se incorporó esa regla, lo cual implica que anteriormente el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana quedaba invariablemente sujeto a un ejercicio indirecto a través del cual algún órgano legitimado solicitara al Consejo Estatal de Participación Ciudadana o al Organismo Público Electoral de Morelos la realización de los mecanismos de participación ciudadana localmente establecidos.

101. Más aún, según se ha explicado en el apartado relativo a la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, el veintisiete de abril de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", el Decreto Número 1865, a través del cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos. De ese decreto destaca la reforma hecha al artículo 19 bis de la citada Constitución, el cual quedó del modo siguiente:

"Artículo 19 bis. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable."

102. Como puede apreciarse, el precepto constitucional transcrito delega a la ley secundaria, la identificación concreta de los medios de participación ciudadana reconocidos en el Estado a efecto de que en una norma emitida por el Congreso Local se identifiquen cada uno de ellos y se desarrolle la normatividad aplicable (a diferencia de como sucedía con anterioridad, en que la propia Constitución establecía principios de desarrollo regulatorio); además, el propio precepto constitucional asigna expresamente al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (órgano resultado de los ajustes hechos al marco constitucional federal en materia político electoral) la potestad para analizar la procedencia (o improcedencia) de esos medios, así como para organizar, desarrollar, computar y declarar los resultados derivados del ejercicio de esos medios.

103. Así, con base en el Texto Constitucional del Estado de Morelos (previo a la reforma ahora impugnada), como en el resultante del decreto cues-

tionado, así como el derivado de la reforma a la Constitución Local de esa entidad publicada en el Periódico Oficial el veintisiete de abril de dos mil diecisiete, puede concluirse que el anterior Consejo Estatal de Participación Ciudadana y el posterior Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, siempre han fungido como el ente ante el cual los sujetos legitimados (constitucional o legalmente) para solicitar la implementación de alguno de los mecanismos de participación ciudadana presentan las solicitudes correspondientes y, por tanto, esos órganos son quienes califican la procedencia de la solicitud e implementan el desarrollo, vigilancia y calificación de tales mecanismos, por ende, es incorrecto que, en virtud de la reforma impugnada se quite al citado Consejo la facultad que tenía para solicitar la realización de esos mecanismos; ya que, en virtud de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral (particularmente la de 2014), se dotó y encomendó a los órganos públicos locales electorales de las atribuciones para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, lo que incluye tanto a los previstos en el ámbito federal (en el ámbito de sus competencias), como a los establecidos a nivel estatal.

104. De igual manera, tampoco asiste razón a la actora en lo relativo a que al conjuntarse la anterior facultad exclusiva que tenía el Consejo Estatal de Participación Ciudadana para calificar la procedencia de las solicitudes de los mecanismos de participación ciudadana y las que eran coordinadas entre ese Consejo y el Instituto Estatal Electoral, se hace nugatorio o ineficaz el derecho a la participación ciudadana. Lo anterior, porque los organismos públicos locales están conformados por ciudadanos originarios de la entidad federativa correspondiente o con residencia efectiva de al menos cinco años, por ende, al tratarse de organismos ciudadanos (reconocidos constitucionalmente), entonces es evidente que la calificación de la procedencia o improcedencia de los mecanismos de participación ciudadana, en esencia, corre a cargo de la propia ciudadanía a través de esos organismos; de ahí que sea incorrecto afirmar que al concentrar esos organismos las potestades que anteriormente correspondían a dos órganos distintos (Consejo Estatal de Participación Ciudadana e Instituto Estatal Electoral), se hace nugatorio el derecho de la ciudadanía para evaluar el desempeño de las autoridades y participar en la toma de decisiones a través de los mecanismos de participación ciudadana.

105. A mayor abundamiento, debe decirse que conforme a lo previsto en el artículo 116, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe obligación constitucional para que las entidades federativas implementen determinados mecanismos de participación ciudadana –salvo la iniciativa ciudadana por estar expresamente pre-

vista en el Texto Normativo Fundamental—, de lo cual deriva que los Estados gozan de libertad configurativa para regularlos de la manera que mejor estimen conveniente y conforme a las reglas y procedimientos que consideren adecuadas para ello a condición de que no se traduzcan en la violación de otros derechos constitucionales.

106. Luego, la extinción del anterior Consejo de Participación Ciudadana y el otorgamiento de facultades al Congreso del Estado de Morelos para iniciar los mecanismos de participación ciudadana son actos que se realizan dentro del ejercicio de esa libertad configurativa, de tal suerte que la parte actora parte de una premisa incorrecta al asumir que la sociedad civil debe —necesariamente— iniciar los mecanismos de participación ciudadana directa, pues en realidad lo importante en ellos es que los ciudadanos tengan posibilidad de opinar o votar sobre un tema determinado, sin que sea necesario que sea la ciudadanía quien inicie esos procesos. Con base en lo explicado, igualmente debe desestimarse lo expresado por la parte actora.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 19 bis, párrafo primero, 23, fracción V, párrafos octavo y noveno, y 147, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante Decreto Número Setecientos Cincuenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil dieciséis, en términos del apartado V, subapartados V.1, sección V.1.B. y V.2., de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto Número Setecientos Cincuenta y Ocho por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en Materia de Participación Ciudadana, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el seis de julio de dos mil dieciséis, en términos del apartado VI, subapartado A, de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante Decreto Número Setecientos Cincuenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el seis de julio de dos

mil dieciséis, en términos de lo expresado en el apartado VI, subapartado B, de la presente resolución.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas en cuanto a la legitimación y obligado por el criterio mayoritario, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causales de improcedencia, en su subapartado V.1., denominado "Causas de improcedencia planteadas por las partes", secciones V.1.A., consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo de Morelos, referentes a que la demanda fue extemporánea y que las normas impugnadas eran electorales.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cincuenta y cinco, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causales de improcedencia, en sus subapartados V.1., denominado "Causas de improcedencia planteadas por las partes", sección V.1.B. y V.2., denominado "Causas de improcedencia advertidas oficiosamente" consistentes, respectivamente, en sobreseer respecto de los artículos 19 bis, párrafo primero, 23, fracción V, párrafos octavo y noveno, y 147, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "Violación al proceso de reformas a la Constitución Local", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto Número Setecientos Cincuenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el seis de julio de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "Reforma al artículo 40, fracción LIV, de la Constitución de Morelos", consistente en reconocer la validez del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 68/2016 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En la sesión de veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos impugnó, entre otras cosas, la constitucionalidad de que se haya eliminado al Consejo Estatal de Participación Ciudadana y, con ello, su facultad de solicitar la realización de los mecanismos de participación ciudadana, y en su lugar se le haya transmitido esa facultad al Congreso del Estado, así como su potestad para preparar, desarrollar, vigilar y calificar dichos mecanismos. Así, en dicha sesión el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.¹

Aunque comparto plenamente la conclusión a la que llega la mayoría, me aparto de muchas de las consideraciones que se sostienen para sostener la validez del precepto impugnado.

I. Criterio de la mayoría

En dos mil doce se reformó la Constitución General para incorporar a las consultas populares y las iniciativas ciudadanas. En respuesta a dicha reforma, el Congreso de Morelos incluyó en la Constitución Local esos dos medios de participación ciudadana y agregó la revocación de mandato y la rendición de cuentas. De todas las cuestiones que se introdujeron en esa reforma, para efectos de este asunto, se debe destacar que en ese momento facultó al Consejo Estatal de Participación Ciudadana para calificar la procedencia de los medios de participación ciudadana con ayuda del Instituto Estatal Electoral.

Sin embargo, en dos mil catorce se reformó nuevamente la Constitución General y se encomendó a los organismos públicos estatales electorales la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación local.² En consecuencia, el Congreso de Morelos derogó la revocación de mandato, desapareció al Consejo Estatal de Participación Ciudadana y

¹ "Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"...

"LIV. Solicitaral (sic) Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que se lleven a cabo los procesos de participación ciudadana que corresponda, en términos de la normativa aplicable."

² "Artículo 41. ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local."

creó el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, para que éste fuera el nuevo encargado de administrar y organizar los medios de participación ciudadana. En ese contexto se emitió la fracción LIV del artículo del 40 de la Constitución Local, el cual fue impugnado en esta acción y en el cual se facultó al Congreso Local para solicitar a dicho instituto que se llevaran a cabo los mecanismos de democracia directa.

Ahora, el Tribunal Pleno reconoció la validez de dicho artículo debido a que: (i) la reforma homologó a la Constitución Local con la General; (ii) el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, no es un órgano distinto al Consejo Estatal de Participación Ciudadana y al Instituto Electoral Estatal; (iii) los medios de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública; (iv) los organismos públicos locales están conformados por ciudadanos, por lo que la calificación de procedencia de estos medios aún corre a cargo de la ciudadanía; y, (v) los Estados tienen libertad configurativa para regular los medios de participación ciudadana de la forma que consideren más adecuada.

II. Motivo del disenso

Aunque reconozco y agradezco que se incluyeron algunas de las razones que manifesté en la sesión para declarar la validez del precepto impugnado, sigo sin compartir la mayoría de argumentos que se sostienen en la sentencia.

En primer lugar, me parece que en ningún momento se aclara cuál es el parámetro de validez contra el cual se enjuicia la constitucionalidad del artículo 40, fracción LIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. La sentencia hace un recuento de la historia legislativa del artículo; sin embargo, en ningún momento aclara qué disposición constitucional podría violarse al extinguir al Consejo de Participación Ciudadana y darle al Congreso Local la facultad de iniciar mecanismos de participación.

En este sentido, en mi opinión, el análisis **debió haber partido de la premisa de que, salvo por lo que hace a la iniciativa ciudadana,³ la Constitución no obliga a los Estados a implementar mecanismos de participación ciudadana.**

En efecto, en el artículo 35, fracción VII, de la Constitución General se establece la iniciativa ciudadana y en la VIII las consultas populares,⁴ estos mecanismos son fe-

³ "Artículo 116. ...

"II. ... Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso."

⁴ Son derechos del ciudadano: ...

"VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

derales y no existe mandato a los Estados para que implementen mecanismos similares.⁵

Ahora, en el artículo tercero transitorio de la reforma a la Constitución General que introdujo dichas figuras, se dispuso que las entidades federativas debían realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria.⁶ En mi opinión, de ello no se desprende ninguna obligación en materia de mecanismos de participación, ya que en la reforma política también se regularon las candidaturas independientes, el acceso al servicio público, la facultad del presidente de proponer el nombramiento de funcionarios y la del Senado para ratificarlos, la integración de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras cuestiones. Por lo anterior, considero que dicho transitorio más bien dispone que los Estados deben hacer las adecuaciones necesarias para no violar la Constitución, sin establecer el deber de prever mecanismos de participación ciudadana.

Por tanto, **los Estados gozan de libertad configurativa, al regular los mecanismos de participación ciudadana.** Así, pueden prever los mecanismos que consideren convenientes de acuerdo a las reglas que les parezcan adecuadas siempre que no violen otros derechos constitucionales. Por tanto, disponer que el Congreso Local tiene la facultad de solicitar que se lleven a cabo mecanismos de democracia directa entra dentro de su libertad configurativa y, en consecuencia, es constitucional.

Ahora, si bien la sentencia también reconoce que existe esta libertad configurativa, lo dice hasta el final a manera de *obiter*. En cambio, para mí, **esa libertad configurativa es la razón principal para sostener la validez del artículo impugnado.**

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; (apartado reformado DOF 10-02-2014)

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

⁵ Asimismo, el artículo 26 constitucional establece que la ley facultará al Ejecutivo a establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática. Sin embargo, claramente se trata de una facultad del Ejecutivo de la que no se puede desprender una obligación para los Estados.

⁶ En el decreto de nueve de agosto de dos mil doce donde se reforman estos artículos, en los transitorios establece, lo siguiente: "**Artículo tercero.** Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor."

Por otro lado, tampoco concuerdo con el argumento desarrollado en el párrafo 104 de la sentencia en cuanto a que no se hace nugatorio el derecho de participación ciudadana por el simple hecho de otorgarle la facultad de calificar la procedencia de los medios de participación ciudadana al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana *"toda vez que los organismos públicos locales están conformados por ciudadanos ... por ende, al tratarse de organismos ciudadanos (reconocidos constitucionalmente), entonces es evidente que la calificación de la procedencia o improcedencia de los mecanismos de participación ciudadana, en esencia, corre a cargo de la propia ciudadanía"*.

Me parece que ese argumento parte de una premisa incorrecta: que es problemático que los mecanismos de democracia directa no sean iniciados y administrados directamente por la ciudadanía. En efecto, los mecanismos de participación directa conceden a los ciudadanos el derecho a tomar ciertas decisiones sin la intervención de sus representantes políticos. Así, lo esencial de esos mecanismos es que se permita a los ciudadanos opinar o votar sobre un tema en concreto de manera directa.

Sin embargo, no tienen que ser directamente los ciudadanos quienes inicien u organicen esos procesos. Normalmente, en los mecanismos de democracia directa el gobierno llama a los ciudadanos para que voten o emitan su opinión sobre un tema. Por tanto, es posible —e incluso natural— que sean organismos públicos quienes tengan la facultad de activar estos procesos. Por citar un ejemplo, en el Reino Unido sólo el Parlamento puede iniciar un referéndum nacional.⁷

Por otra parte, el artículo 41, fracción V, apartado C, inciso 9, de la Constitución General faculta a los organismos públicos electorales locales a organizar, desarrollar, hacer el cómputo y declarar los resultados en los mecanismos de participación ciudadana estatales.⁸ Por tanto, la Constitución General no sólo permite, sino que ordena que sea un organismo gubernamental quien administre los mecanismos de participación ciudadana.

No me pasa desapercibido que la propia sentencia llega a esta conclusión en su párrafo 106. No obstante, en mi opinión, estos dos párrafos son contradictorios por lo que debo aclarar que no comparto el contenido del párrafo 104 antes mencionado.

Este voto se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ Ver *Political Parties, Elections and Referendums Act*, 2000. En específico el artículo 101, inciso 2.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 41.

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA.

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A, FRACCIONES XII Y XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA NO CONSTITUYE LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A, FRACCIONES XII Y XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A, FRACCIONES XII Y XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A, FRACCIONES XII Y XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2018 Y SU ACUMULADA 64/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE JULIO DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de julio de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Por diversos escritos presentados el ocho de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Elías Beltrán en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, así como también Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad, respectivamente, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso del Estado de Aguascalientes.
2. Gobernador constitucional del Estado de Aguascalientes.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, contenido en el Decreto 342, publicado en el Periódico de la entidad, el nueve de julio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.

El subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, señaló como violados los artículos 1o., 19 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló como violados, los artículos 1o., 19, párrafo segundo y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El **subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República** en sus conceptos de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

1. Que el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al establecer un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa vulnera los artículos 1o. y 19 constitucionales, al regular una restricción a la libertad personal que es de orden constitucional.

Que en el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, el legislador local estableció dentro del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, el robo calificado previsto en el artículo 142, fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII y el abigeato calificado, previsto en el artículo 144, fracción II, ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Señala que el artículo 1o. constitucional, establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y, por otro lado, el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece los casos en los que ha lugar a la prisión preventiva de manera oficiosa, como supuesto excepcional para restringir la libertad personal.

El artículo 19 de la Constitución Federal, establece que el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa como consecuencia necesaria de la vinculación a proceso, el cual es un régimen distinto al de la prisión preventiva *in genere*. De conformidad con el mencionado artículo se pueden distinguir tres tipos o categorías de delitos por los que procede la prisión preventiva

oficiosa: delitos específicos previstos en leyes ordinarias (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación y delitos cometidos con medios violentos); delitos específicos previstos en leyes generales, secuestro y trata de personas a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso a), y delitos graves que determinen las leyes (contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud).

De lo que se puede identificar, en qué medida puede intervenir el legislador ordinario; respecto a los dos primeros catálogos, los Congresos Locales pueden tipificar los delitos que se encuentran dentro de su ámbito competencial, como homicidio doloso, violación y determinados delitos cometidos con medios violentos; lo que no pueden hacer con delincuencia organizada, ni delitos previstos en leyes generales. Sobre el tercer catálogo, debido a que no están en sus ámbitos competenciales las materias sobre seguridad de la nación ni delitos contra la salud, solamente podrán determinar la gravedad de los delitos que atenten contra el libre desarrollo de la personalidad en las leyes correspondientes.

Así, en ninguna porción del artículo 19 constitucional, se desprende que las leyes locales puedan tener la vocación de determinar en qué supuestos procederá la prisión preventiva oficiosa.

El párrafo segundo del artículo 19 constitucional, impone un estándar material taxativo que, bajo la excepcionalidad y estricto tratamiento con el que hay que aproximarse a dicha restricción constitucional, no puede ser ampliado, precisado, profundizado ni variado por la legislación ordinaria, debido a que su obligación corresponde al Juez local directamente desde la Constitución. Es decir, el legislador ordinario no puede aspirar a regular los supuestos por los que debe proceder la prisión preventiva oficiosa, salvo que así lo autorice la Ley Fundamental, lo que en el caso, no acontece.

Lo anterior, aunado a que, como se advierte del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al regular los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, entendida como una figura que restringe derechos fundamentales y que por esta razón solamente puede ser establecida a nivel constitucional, viola lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal en relación con el diverso 19.

2. El legislador de Aguascalientes, al prever en el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI,

inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la materia procedimental penal.

En lo referente a la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal, aduce que el siete de julio de dos mil quince, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, se resolvió que los Congresos Locales ya no pueden normar en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional, ya que solamente podrían ejercer las facultades que, en términos del régimen de concurrencia, se les reconocieran.

El ocho de octubre de dos mil trece, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que a partir de la reforma mencionada, el Congreso de la Unión es la autoridad que tiene facultad para emitir la legislación única en materia procedimental penal, enmienda que tuvo como motivación generar una homogeneidad normativa en la materia de mérito, por lo que de ningún modo puede ser reproducida en las leyes locales, y menos aún modificada ya que no se cumpliría con el objetivo del poder revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en terminar con las diferencias entre una entidad y otra.

En la acción de inconstitucionalidad 107/2014 promovida también por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteró que los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, por lo que, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local, expedida con anterioridad a esa fecha.

Señala que de igual forma al resolverse el once de abril de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad 29/2015 promovida también por la Procuraduría General de la República, en contra de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, en la que se determinó que las normas impugnadas en ese medio de control, son inconstitucionales por regular el procedimiento penal acusatorio, no obstante que el legislador local carece de facultades para ello.

En la acción de inconstitucionalidad 35/2015, fallada el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, de igual forma promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que la determinación de las fases del procedimiento, las facultades de los jueces, las medidas y condiciones necesarias para interponer un recurso son indudablemente cuestiones de naturaleza procesal que inciden directamente en el procedimiento penal acusatorio, declarando inconstitucionales las normas impugnadas por exceder las facultades legislativas locales al regular en materia de procedimiento penal.

A partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el nueve de octubre de dos mil trece, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión.

Dicha restricción ha sido avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que los Congresos Locales ya no pueden normar en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, pues solamente podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Considera que el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, genera una vulneración a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia adjetiva, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal.

Por su parte, el **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, hizo valer en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

De manera preliminar realiza diversas precisiones, en relación a que hizo valer acción de inconstitucionalidad en contra de diversos numerales del Código Penal para el Estado de Aguascalientes la cual se encuentra radicada bajo el número 125/2017 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y pendiente de resolución.

Por otra parte, respecto a su impugnación señala que, el legislador local incurrió nuevamente en el mismo vicio de constitucionalidad debido a que amplió el catálogo de los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, lo cual es contrario a lo establecido en el artículo 19 constitucional.

Sostiene que las fracciones XII y XIII del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, devienen inconstitucionales e inconventionales, en virtud de que establecen la procedencia de la prisión preventiva oficiosa para los delitos de robo y abigeato calificados, vulnerando los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, al debido proceso legal, a la presunción de inocencia, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva reconocidos en la Constitución y, por tanto, debe declararse su invalidez.

En su único concepto de invalidez sostiene que el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al establecer un catálogo de delitos por los que procedería la prisión preventiva oficiosa distinta a los contemplados en el artículo 19 de la Constitución Federal, viola los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, al debido proceso legal, a la seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, toda vez que posibilita la aplicación de la medida cautelar privativa de la libertad por delitos no previstos en la Norma Fundamental.

La inconstitucionalidad alegada en la norma que se impugna, radica en el establecimiento de los delitos de robo calificado y abigeato calificado, enunciados en las fracciones XII y XIII como supuestos de procedencia de la prisión preventiva, que debe dictarse de oficio, mismos que son incompatibles con los supuestos de la Constitución Federal y con el catálogo contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales y, por tanto, deben tildarse de inconstitucionales debido a que transgreden el principio de excepcionalidad que debe regir la procedencia de dicha medida cautelar.

Los supuestos señalados en la Norma Suprema para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, son los siguientes:

1. Delitos específicos: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas.
2. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.
3. Delitos calificados como graves que protejan los bienes jurídicos de seguridad nacional, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Las fracciones impugnadas en la demanda, para establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, en los supuestos señalados, remiten a diversos numerales del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, que contienen los tipos penales de robo y abigeato calificados, para los cuales el legislador local consideró necesario imponer de oficio dicha medida cautelar.

Cabe señalar que la fracción XII del artículo 75-A remite a las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII del artículo 142¹ del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, que señala la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, tratándose de diversos supuestos que actualizan el delito de robo calificado.

Del análisis de las hipótesis normativas a las que remiten las fracciones impugnadas, para que se dicte la prisión preventiva oficiosa, se advierte

¹Artículo 142. Robo calificado. El robo será calificado cuando:

"I. Se cometa con medios violentos como armas o uso de violencia física o moral, suficiente en contra de la víctima o sobre otra persona que la acompañe, o cuando se ejerza aquélla para proporcionarse la fuga o mantenerse con lo apropiado;

"II. El objeto material del apoderamiento sea un expediente o algún documento de protocolo, oficina o archivo públicos, o de documento que contenga obligación, liberación o transmisión de derechos que obre en un expediente judicial;

"III. Se cometa en lugar cerrado o en edificio, vivienda, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, o en sus dependencias;

"IV. Se cometa aprovechando la falta de vigilancia, el desorden o confusión que se produzcan por un incendio, inundación o accidentes en el tránsito de vehículos o aeronaves, u otros siniestros;

"V. El objeto material del apoderamiento sean tubos, conexiones, tapas de registro o cualesquiera otros implementos de un servicio público u otros objetos que estén bajo la salvaguarda pública;

"VI. Se lleve a cabo con destrucción o deterioro de bienes muebles o inmuebles;

"VII. La acción de apoderamiento se realice respecto de vehículos de motor, sobre parte de ellos o de objetos guardados en su interior;

"VIII. Se cometa en local comercial abierto al público;

"IX. El objeto material del apoderamiento sean instrumentos de labranza, objetos utilizados para cercar frutos cosechados o por cosechar;

"X. El objeto material del apoderamiento sean postes, alambres u otros materiales de las cercas de los sembradíos o potreros, dejando éstos al descubierto en todo o en parte;

"XI. Se lleve a cabo el apoderamiento mediante el uso de sistemas de informática, sistema de redes de computadoras, base de datos, soporte lógico o programas de cómputo;

"XII. El apoderamiento se realice respecto de vehículos de transporte público de pasajeros, sobre parte de ello o sobre los bienes a cargo o disposición de su conductor o pasajeros;

"XIII. El objeto material del apoderamiento sean cables, conexiones u otros materiales que formen parte integrante de alguna o algunas instalaciones eléctricas;

"XIV. El objeto material del apoderamiento sea cableado para conducir electricidad, transformadores de voltaje de energía eléctrica, equipos de bombeo o de alguno de sus componentes, siempre que sean parte del sistema de riego agrícola;

"XV. Se lleve a cabo bajo los supuestos establecidos en las fracciones II o III del artículo 141;

"XVI. El objeto material del apoderamiento sean vales de papel o cualquier dispositivo electrónico en forma de tarjeta plástica, asociados a un sistema de pagos y prestaciones laborales, emitidos por persona moral, utilizados para intercambiar o canjear bienes y servicios;

"XVII. Se lleve a cabo dentro de las instalaciones de templos o lugares destinados a culto religioso;

"XVIII. El objeto del apoderamiento sea sustraído del interior de las instalaciones de instituciones educativas públicas o privadas, o sea parte integrante de ellas; o

"XIX. Se cometa en contra de persona con discapacidad o de más de sesenta años de edad. Para los efectos de este código se entiende por persona con discapacidad, aquella que por razón congénita o adquirida presenta una o más alteraciones funcionales de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sean permanentes o temporales, que impliquen desventajas considerables en su interacción con el entorno social. ..."

que las mismas no son acordes con las hipótesis establecidas en el artículo 19 constitucional.

Lo anterior es así, debido a que las conductas típicas consistentes en el robo con violencia física o moral de cualquier objeto o de cabezas de ganado, el cometido en lugar cerrado o en vivienda, el que se realice a vehículos, partes u objetos guardados en su interior, de los instrumentos de labranza del cableado eléctrico, transformadores de energía eléctrica, equipos de bombeo del sistema de riego agrícola y de sus objetos sustraídos de instituciones educativas, no satisfacen ninguno de los criterios señalados, es decir, que se trate de alguno de los delitos previstos de manera específica en la Norma Suprema, delitos cometidos con armas o explosivos, ni protegen los bienes jurídicos de seguridad nacional, libre desarrollo de personalidad y salud.

Por tanto, se encuentra vedado al legislador local la posibilidad de ampliar el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa fuera de los criterios constitucionalmente establecidos, debido a que, al ser una medida restrictiva de los derechos humanos de libertad personal, de tránsito y debido proceso legal, se debe atender al principio de excepcionalidad, por lo que, transgredir dicha regla constitucional implica que la medida podrá decretarse válidamente respecto de delitos diversos a los previstos en la Norma Suprema de manera arbitraria por los legisladores de las entidades federativas.

La prisión preventiva oficiosa se regirá por reglas específicas, ya que se trata de una medida que restringe los derechos y libertades de las personas, por lo que, por mandato constitucional, cuando sea posible, se fijará de manera concreta en la legislación, para así, no transgredir o vulnerar otros derechos humanos, salvo los que deban ser restringidos, atendiendo a una finalidad constitucionalmente válida.

En el Informe sobre Medidas para Reducir la Prisión Preventiva, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se destaca el hecho de que la medida por sí sola es inconvencional, por tanto, aplicarla de manera oficiosa, resulta transgresora a los derechos humanos, como lo son: la libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso legal, seguridad jurídica, presunción de inocencia, así como a los principios de excepcionalidad de la prisión preventiva y pro persona, como acontece en el presente caso.

La Comisión Interamericana, observó que el Código Nacional de Procedimientos Penales en México, incluye una amplia lista de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, no obstante que, en su Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas de dos mil trece, recomendó a

los Estados derogar toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito.

De igual manera, la Comisión Interamericana estimó que el abuso de la prisión preventiva, representa uno de los problemas más graves que enfrentan los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, debido a que da cuenta del fracaso del sistema de impartición de justicia que repercute en la vida democrática del mismo, al atentar contra el principio de presunción de inocencia.

Así las cosas, al ampliar los supuestos que limitan la libertad personal a través de la medida cautelar contenida en el artículo impugnado, fuera de los casos y condiciones establecidas por la Constitución Federal, implica un retroceso en la protección donde el Estado se encuentra obligado a proveer para el disfrute de los derechos, es decir, que la medida legislativa adoptada por el Congreso de Aguascalientes disminuye el nivel de protección reconocido en la Norma Suprema, en claro detrimento del progreso constructivo de los derechos fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al señalar que el principio de progresividad implica, en sentido positivo, la obligación para el legislador de ampliar el alcance y tutela de los derechos humanos y, en sentido negativo, impone la prohibición de regresividad, es decir, que el legislador no puede emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en determinado momento ya se reconocía a los mismos.

La restricción que se haga a la libertad, no debe resultar contraria al principio de proporcionalidad y, por tanto, debe existir una racionalidad entre la medida cautelar y el fin perseguido, por lo que, la limitación al derecho no resulte exagerado o desmedido.

Así, contrario a lo anterior, el legislador local de Aguascalientes, amplió el catálogo de delitos graves por los que debe aplicarse la prisión preventiva oficiosa, transgrediendo lo dispuesto en la Constitución Federal, debido a que, cualquier norma que tienda a restringir la libertad personal debe estar previamente establecida en el Texto Constitucional bajo ciertas reglas de procedencia.

Sostiene que si sólo la Norma Suprema puede incluir las restricciones para el ejercicio de los derechos fundamentales y, el legislador de Aguascalientes, con las fracciones impugnadas amplía las restricciones a la libertad personal, a través de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, sin cumplir

con los criterios previstos en el Texto Fundamental, por lo que concluye que éstas devienen inconstitucionales.

De acuerdo con las consideraciones expresadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, respecto a las restricciones al derecho de libertad, se debe estimar que el contenido de las fracciones XII y XIII del artículo 75-A impugnado, constituye una violación de los derechos a la libertad personal, al debido proceso, a la seguridad jurídica, así como al principio de supremacía constitucional y excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa, los cuales se encuentran salvaguardados en la Carta Magna en los artículos 1o., 14, 16 y 19.

Solicita que en caso de que se estime procedente reconocer la validez de la fracción XII impugnada, se interprete que dicho precepto es constitucional si y sólo si la remisión que hace al artículo 142 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, se entienda únicamente respecto de la fracción I, en los casos que contemplan la comisión del delito con medios violentos como armas.

En la parte relativa a los efectos, solicita que en caso de ser tildadas de inconstitucionales las fracciones impugnadas, también se invaliden todas aquéllas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y, lo turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

En diverso proveído de la misma fecha, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 64/2018 y, atento a que existe identidad respecto del decreto combatido en la presente acción y el impugnado en la diversa 63/2018 promovida por la Procuraduría General de la República, se decretó la **acumulación del expediente**, y lo turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo por haber sido designado instructor en la referida acción de inconstitucionalidad previamente referida.

Así, por diverso auto de nueve de agosto de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que

ostentan, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad hechas valer; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Aguascalientes, para que rindieran su respectivo informe; así también, requirió al Congreso del Estado para que al rendir su respectivo informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

De igual forma, requirió al Poder Ejecutivo de la entidad para que enviara a este Alto Tribunal un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en el que se hubiera publicado la norma controvertida.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. En su representación acudió el presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente y representante legal de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, el cual lo hizo en los siguientes términos:

Señala que el cinco de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, teniendo como objeto instaurar el sistema acusatorio-adversarial a nivel nacional, ello en virtud de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de dos mil ocho. Tal reforma en su planteamiento busca cumplir con los estándares internacionales en derechos humanos, en materia de procedimiento penal y además establecer las reglas comunes para todos los Estados y la Ciudad de México.

Debido a dicha reforma, nuestro sistema de justicia penal ha cambiado de manera significativa, privilegiando la libertad de las personas que cometen un delito. Pero, la propia Carta Magna determina limitantes y la aplicación de medidas cautelares, como la prisión preventiva oficiosa, cuando se trata de ciertos delitos y la prisión preventiva justificada, para garantizar que la persona imputada éste presente en el desarrollo del proceso y se proteja a las víctimas.

El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto a la prisión preventiva (destaca una tesis aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito) señalando al respecto, que el artículo 19 de la Constitución Federal, no establece limitativamente que sólo en los delitos ahí previstos podría hablarse de prisión preventiva, debido a que dicho precepto no está dirigido a limitar la facultad legislativa de las entidades de la República o de la Federación, en ese aspecto de regulación procesal secundaria que atañe a la gravedad y condiciones de política criminal que, en cada caso, pueden concurrir de manera justificada y circunstancialmente diferenciada en los diversos Estados de un país federal como lo es México.

En diversos Estados del país, se contempla la aplicación de la prevención para el robo y sus diversas modalidades. Por dicha razón, tomando en consideración lo establecido en el artículo 19 constitucional en el que se prevé que los delitos cometidos con medios violentos como son armas, pueden ser merecedores de prisión preventiva y aunado al pronunciamiento del Poder Judicial de la Federación, en donde se otorga a las Legislaturas Locales para decretar dicha medida cautelar a delitos no establecidos en dicho artículo, es que los diputados integrantes de la Comisión de Justicia, consideraron procedente la reforma al artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, con la finalidad de adicionar a la lista de hechos punibles a los que se aplicará la prisión preventiva.

Señala que los integrantes de la Comisión de Justicia estimaron oportuno ampliar el dictamen atendiendo a consideraciones de la Fiscalía General del Estado, a efecto de reformar los artículos 75-A y 144, en el sentido de considerar al abigeato calificado dentro de los supuestos que ameritan prisión preventiva oficiosa, así como incluir las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII del artículo 142 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, dentro de los supuestos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Ricardo Enrique Morán Faz, quien se ostentó como secretario general de Gobierno y representante legal del titular del Poder Ejecutivo y del Gobierno del Estado de Aguascalientes, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señala que el acto legislativo del que se reclama la invalidez, es material y formalmente de carácter legislativo. En el caso concreto, el Decreto Número 342 que contiene reformas al Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, número 28, Primera Sección, tomo LXXXI, de nueve de julio de dos mil dieciocho, concretamente el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, cuya invalidez reclama la accionante, son producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes, por tanto, es cierto que dicho decreto, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en la fecha indicada.

Especifica que en cuanto a los actos imputados al Poder Legislativo, al no ser propios, no los contesta.

Que en relación a los actos imputados al gobernador constitucional del Estado, es decir la promulgación y orden de publicación del decreto y cuya invalidez reclama el promovente de la presente acción, se realizó en acatamiento a

la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que en sus artículos 32, 35 y 46, fracción I, se establecen las facultades y obligaciones del Ejecutivo, las cuales son promulgar y ejecutar leyes expedidas por el Congreso del Estado.

Así, la sola publicación de un documento por el Ejecutivo, no viola los preceptos constitucionales y convencionales mencionados por el promovente en su escrito de demanda. Lo anterior, acorde con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 389649, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ."

Señala que la constitucionalidad de la norma impugnada, se advierte de un criterio jurisprudencial, que si bien es cierto corresponde al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Distrito, también lo es que, tiene su fundamento en el propio texto del artículo 19 de la Constitución Federal y en el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; además resultaría necesario atender a la realidad social que impera en el Estado, no para desatender a las normas constitucionales o secundarias, sino más bien, para que dentro de la misma posibilidad que establece la norma, determinar la posibilidad de la imposición de prisión preventiva oficiosa, para aquellos casos en que exista y se acredite violencia en su consumación, así como la alta incidencia delictiva, lo cual encuentra sustento en la tesis aislada con número de registro digital: 2016873, instancia (Tribunales Colegiados de Circuito), de título y subtítulo: "PRISIÓN PREVENTIVA EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. EL LISTADO DE DELITOS POR LOS QUE DEBE ORDENARSE OFICIOSAMENTE LA IMPOSICIÓN DE ESTA MEDIDA CAUTELAR, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO LIMITA LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS ESTADOS O LA FEDERACIÓN PARA CONSIDERAR APLICABLE ESA MEDIDA CAUTELAR A OTROS ILÍCITOS."

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señaló que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto; que el órgano accionante, goza de la debida legitimación procesal, para promover el presente medio de control constitucional y que su interposición es oportuna.

- Hizo las precisiones de los marcos constitucional, jurisprudencial, convencional, doctrinal y legal, que consideró aplicable al caso en estudio; luego señaló que era fundado el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que, lo procedente era declarar la invalidez constitucional de las fracciones XII y XIII del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en atención a los siguientes razonamientos:

- Que el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone un estándar material taxativo que bajo la restricción constitucional, no puede ser ampliado, precisado, profundizado ni variado por la legislación ordinaria de que se trate, debido a que su aplicación corresponde al Juez local directamente desde la Constitución Federal. Es decir que, el legislador ordinario no puede ni siquiera aspirar a regular los supuestos por los que debe proceder la prisión preventiva oficiosa, salvo que así lo autorice la Ley Fundamental, lo que en el caso no acontece.

- Que el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al regular los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, entendida como una figura que restringe derechos fundamentales y que, por dicha razón sólo puede ser establecida a nivel constitucional, vulnera lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el artículo 19 del mismo ordenamiento.

- Que a partir de la entrada en vigor de la reforma del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el nueve de octubre de dos mil trece, tanto la Federación como las Legislaturas de las entidades federativas, se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, quedando dicha facultad reservada al Congreso de la Unión.

- Que las restricciones al derecho humano de libertad sólo pueden establecerse en la Constitución Federal y que, por tanto, si el Congreso Local agregó al artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, ilícitos que no se encuentran en los supuestos contenidos en el artículo 19 de la Constitución Federal, como son los delitos de robo y abigeato calificados, con ello amplió los supuestos de restricción específica al derecho fundamental a la libertad, concluyéndose así una violación al Texto Constitucional.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de cinco de octubre de dos mil dieciocho, se cerró la ins-

trucción en el presente asunto a efecto de elaborar el 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, incisos c) (anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, aplicable por virtud de lo dispuesto en el décimo sexto transitorio)² y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes), fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el nueve de julio de dos mil dieciocho,

² "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. ...**"

por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del martes diez de julio al miércoles ocho de agosto de dos mil dieciocho.**

En relación a la demanda promovida por la Procuraduría General de la República, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintiséis del cuaderno principal, ésta se presentó el miércoles ocho de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, con relación a dicha autoridad su presentación es oportuna.

Por su parte, la demanda promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según consta en el sello asentado al reverso de la foja cincuenta y siete del cuaderno principal, ésta se presentó también el miércoles ocho de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, su presentación también es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

• Por una lado, suscribe el presente medio de control constitucional **el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República**, quien aduce que actúa ante la falta de titular de la institución, con fundamento en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;⁴ 3, A), fracción I y 137, párrafo primero, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Repu-

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

⁴ "Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. "En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

blica,⁵ así como en las consideraciones sostenidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015, en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, debido a que a la fecha de presentación de la demanda no existía procurador general de la República.

Ahora bien, como lo aduce el promovente, este Tribunal Pleno considera que, quien signa la acción de inconstitucionalidad puede representar a la Procuraduría General de la República en este asunto y por ende el accionante cuenta con legitimación activa en este medio de control constitucional.

En efecto, conforme a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 15/2015,⁶ en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, en cuanto a la legitimación, debe atenderse al artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

⁵ "Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; ..."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

"Durante las ausencias de los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

⁶ Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y **a la legitimación**.

a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, aplicable por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el procurador general de la República, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, como se advierte de lo siguiente:

"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. ..."

Debe precisarse que, **el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó** el artículo 105, fracción II, **inciso c)**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo ahora que tiene legitimación **"el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas"**; asimismo, **se adicionó el inciso i)** para señalar que también tiene legitimación **"el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".⁷**

⁷ "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.

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

No obstante lo anterior, el artículo décimo sexto transitorio,⁸ de la aludida reforma constitucional, establece específicamente que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), **entrarán en vigor, en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión** necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones, **siempre que se haga por el propio Congreso, la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

Por lo que, **al no haberse emitido a la fecha de la presentación de la acción de inconstitucionalidad, la ley relativa a la Fiscalía General de la República y, por ello, tampoco haberse hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que seguía en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.**

Ahora, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento,⁹ de quince de noviembre de dos mil dieciséis; señalando que signa él la demanda debido a que, a la fecha de la presentación de dicho oficio, había una ausencia del titular de la Procuraduría General de la República.

En efecto, si bien este Tribunal Pleno, al resolver por unanimidad de nueve votos la acción de inconstitucionalidad 12/2001, determinó que de lo establecido por los artículos 105, fracción II, inciso c) y 102, párrafo tercero, de la

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. ..."

⁸ "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

⁹ Foja 27 del expediente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se desprende que la intervención del procurador general de la República, en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término, debe ser personal, es decir, no es delegable**, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere, que el procurador podrá intervenir, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad, deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, de lo que se consideró, inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo, no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior, **porque además de que la intervención del procurador, en el supuesto de que se trata, es indelegable**, así, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad.

Criterio que quedó plasmado, en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro digital: 189356

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIV, julio de 2001

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 91/2001

"Página: 677

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA EN NOMBRE DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, SI EL ESCRITO DE DEMANDA RESPECTIVO NO CONTIENE SU FIRMA SINO LA DE OTRA PERSONA QUE SIGNÓ EN SU AUSENCIA.—Si se toma en consideración, por un lado, que conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso

c) y 102, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República puede ejercitar 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, y que su intervención en las controversias y acciones a que se refiere el precepto citado en primer término debe ser personal, es decir, no es delegable, según se corrobora con la hipótesis contenida en el párrafo cuarto del mencionado artículo 102, que refiere que el procurador podrá intervenir por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, pero no así, tratándose de las acciones de inconstitucionalidad y, por otro, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda por la que se ejercita ese medio de control de constitucionalidad deberá contener, como requisitos de validez, los nombres y las firmas de los promoventes, es inconcuso que si se promueve una acción de inconstitucionalidad en nombre del procurador, pero el escrito de demanda respectivo no contiene su firma sino la de otra persona que signó en su ausencia, se actualiza, en cuanto a la legitimación del promovente, la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 61, fracción I, 10, fracción I y 11 de la ley reglamentaria de la materia. Lo anterior es así, porque además de que la intervención del procurador en el supuesto de que se trata es indelegable, si el acto volitivo de ejercitar la acción no fue manifestado por el titular del derecho, al no signar la demanda inicial, no puede tenerse por iniciada la acción de inconstitucionalidad."

Lo cierto es que, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un hecho público y notorio, que el entonces procurador general de la República –Raúl Cervantes Andrade–, presentó su renuncia ante la Junta de Coordinación Política del Senado, el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete,¹⁰ asumiendo dichas funciones por suplencia el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán¹¹ hasta la designación de un nuevo procurador y su ratificación por el Senado.

De lo anterior, se desprende que nos encontramos frente a un hecho notorio, el cual, de conformidad con el artículo 88¹² del Código Federal de Pro-

¹⁰ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1372-17-el-dr-raul-cervantes-andrade-anuncia-su-renuncia-a-la-pgr?idiom=es>

¹¹ <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-029-18>

¹² "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

cedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1o. de La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹³ este Alto Tribunal, los puede invocar aun y cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.

En el caso, como ya se señaló, tanto la separación del cargo de Raúl Cervantes Andrade (el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete) como procurador general de la República, así como la asignación de dichas funciones en la misma fecha, al subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán, son hechos notorios.

Sirve de apoyo la jurisprudencia número P/J. 74/2006,¹⁴ de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

Debe destacarse también que el escrito por el que se promovió la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante este Alto Tribunal el ocho de agosto de dos mil dieciocho, fecha en la que además, venció el plazo para presentar este medio de control constitucional, tal y como ha quedado de manifiesto en el considerando anterior. Esto es, sin que aún se haya designado el nuevo procurador general de la República y menos aún su ratificación ante el Senado.

Por lo que, es evidente que Alberto Elías Beltrán, subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, a la fecha de la presentación de la demanda, era el encargado del despacho de la Procuraduría General de la República; sin embargo, no por ello puede considerarse que carecía de legitimación para presentar la acción que nos ocupa.

¹³ "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."

¹⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, de contenido: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

En efecto, si bien el párrafo tercero del apartado A de la Constitución Federal,¹⁵ establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución y, como se dijo, el inciso c) de la fracción II de este último precepto constitucional, establece que, podrá promover la acción de inconstitucionalidad el procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de tratados internacionales, celebrados por el Estado Mexicano. Lo cierto es que, en este caso específico, en el que, a la fecha de la presentación **no existía procurador general de la República**; debe considerarse que quien signa el escrito por el que se promueve la acción de inconstitucionalidad, tiene legitimación para incoar este medio de control constitucional, pues Alberto Elías Beltrán, subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, materialmente fungía como encargado del despacho.

Lo anterior, debe considerarse así, tomando en consideración la naturaleza de este medio de control constitucional, el cual se instituyó para ser promovido 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, sin que –en este supuesto– la Procuraduría General de la República resulte agraviada o beneficiada 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 Constitución Federal.

Así, este Tribunal Pleno, considera que existe un orden de prelación en cuanto a las personas que sustituyen al procurador general de la República ante su ausencia, el cual se contiene –como lo señaló la parte promovente– en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y, 137, de su reglamento, los cuales, en la parte que interesa, indican:

"De la suplencia y representación del procurador general de la República

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

¹⁵ "Artículo 102. ...

"A ... (párrafo tercero) El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución. ..."

"En materia de procesos penales, el procurador general de la República será suplido por el titular de la unidad administrativa correspondiente para la atención de las vistas que al efecto realice la autoridad jurisdiccional, el desistimiento de la acción penal, la presentación de conclusiones inacusatorias y otras actuaciones.

"Cuando el procurador general de la República sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo, será suplido, indistintamente, por los servidores públicos señalados en el párrafo primero, los que establezca el reglamento de esta ley o quien designe mediante el acuerdo correspondiente.

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley".

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. ..."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, **de los subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales**; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

"Durante las ausencias de los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente Reglamento,

así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por Acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

Por lo que, en el caso, ante las circunstancias fácticas señaladas, se considera que la representación de la procuraduría, sí recae en el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, quien signa el escrito por el que se ejercita la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno,¹⁶ el Poder Constituyente Permanente, en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, legitimó al procurador general de la República para promover la acción de inconstitucionalidad, para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, con el objeto de salvaguardar la supremacía constitucional sin que exista un agravio o persiga algún beneficio, pues por su condición de representante social, es que se le legitimó, con la idea de que su interés sea, el hacer prevalecer el orden constitucional en el País, en beneficio de los mexicanos.

Lo anterior se corrobora, de lo expuesto en la exposición de motivos que el Ejecutivo Federal acompañó a la iniciativa de Reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que entre otras cosas, dice:

"Cámara de Origen: Senadores
"Exposición de motivos
"México, D.F., a 5 de diciembre de 1994
"Iniciativa del Ejecutivo
"CC. Secretarios de la
"Camara de Senadores del
"H. Congreso de la Unión
"Presentes

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 14/2001, resuelta por unanimidad de diez votos, el 7 de agosto de 2001.

"La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—**Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional.** Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.—Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.—La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración¹ de los distintos órganos federales, locales y municipales.—Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la asamblea de representantes del Distrito Federal o, en su caso, el procurador general de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional ... Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.—Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una pro-

funda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional. ... Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año. ... La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. **En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una autentica cultura constitucional que permite la vida nacional. ... Las acciones de inconstitucionalidad.**—El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la asamblea de representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. **El procurador general de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.**—Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas **las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional.** Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el procurador general de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.—Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los Congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la cons-

titucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas ..."

Como se ve, la referida motivación propuso dotar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con nuevas atribuciones que la fortalecieran, pues se trataba de llevar a sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Para ello, se planteó la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, a fin de contar con un sistema de control de constitucionalidad, en dos vías: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

En relación con las segundas, la exposición de motivos precisó quiénes podrían promoverla, a saber, un determinado porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las Legislaturas Locales o de la asamblea de representantes del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y el procurador general de la República. También distinguió a las acciones de inconstitucionalidad, del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, destacando como característica esencial de aquéllas, que no es necesario, que exista agravio para impugnar las leyes que se estimen contrarias a la Constitución Federal, ya que, mientras que en el amparo, el presupuesto consiste en una afectación de derechos humanos y en las controversias, que exista una invasión de esferas o una violación a la constitución, que afecte a alguno de los legitimados para promoverla, en las acciones de inconstitucionalidad, basta con el puro interés abstracto de preservar la supremacía constitucional. Se trató, entonces, de reconocer en la Constitución Federal, una vía para que una representación parlamentaria calificada o el procurador general de la República, pudieran plantear a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo, son o no, conformes a la Carta Magna.

Así, es claro que desde la exposición de motivos de la reforma del artículo 105 de la Constitución Federal, que finalmente fue aprobada por el Congreso de la Unión, se precisó el carácter de las acciones de inconstitucionalidad y que pudieran ser promovidas por el procurador general de la República, sin que fuera indispensable para ello, la existencia de agravio alguno, ya que a diferencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, se promueven únicamente con el puro interés general de preservar la supremacía constitucional, a fin de que, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, lo que, lógicamente, de prosperar, producirá la nulidad de la norma y las consecuencias que se sigan de ello.

Asimismo, se ha sostenido que la legitimación del procurador general de la República para la promoción de este medio de control constitucional obedece al interés general, abstracto e impersonal, de que se respete la supremacía constitucional, actividad de vigilante, de la constitucionalidad de los actos materia de las acciones de inconstitucionalidad, que también le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado A, anterior a la reforma de diez de febrero de dos mil catorce.

Es aplicable en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que expresa:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XII, agosto de 2000

"Tesis: P./J. 73/2000

"Página: 484

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.—**La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, **porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica**, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis."

"Novena Época
"Registro digital: 188899
"Instancia: Pleno
"Tipo de tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XIV, septiembre de 2001
"Materia constitucional
"Tesis: P./J. 98/2001
"Página: 823

"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 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.**"

Por lo anterior, no podría llegarse al extremo de sostener que, en casos como el que ahora se presenta, en el que existe una ausencia total de un procurador general de la República ratificado por el Senado, no existe posibilidad de que la procuraduría presente una acción de inconstitucionalidad, pues esto iría en contra de los propios objetivos por los que se legitimó al procurador general, para promover la acción de inconstitucionalidad, es decir, sería ir en contra de la supremacía constitucional y del interés de los mexicanos, en general de que prevalezca el orden constitucional.

En este sentido, se concluye que, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado

de Aguascalientes, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, quien signa la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

En consecuencia, se determina que el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, cuenta con legitimación para acudir, como actor, a este medio de control constitucional.

• Por otro lado, en representación de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, suscribe la demanda, **Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente**, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.¹⁷

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el nueve de julio de dos mil dieciocho, que estima contrario a la Norma Fundamental, aduciendo violación a distintos derechos humanos.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacio-

¹⁷ Foja 58 del expediente principal.

¹⁸ "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 y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

nal de los Derechos Humanos,¹⁹ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, plantean la inconstitucionalidad del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en esencia, debido a que:

a) A decir de la Procuraduría General de la República, el precepto reclamado, al establecer un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa viola los artículos 1o. y 19 de la Constitución Federal, al regular una restricción a la libertad personal que es de orden constitucional; así como, al prever el referido precepto impugnado, un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, al regular la materia procedimental penal.

b) Por su parte, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, argumenta que el referido artículo impugnado, al establecer un catálogo de delitos por los que procederá la prisión preventiva oficiosa distinta a los contemplados en el artículo 19 de la Constitución Federal, viola los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso legal, a la seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, ya que posibilita la aplicación de la medida cautelar privativa de la libertad de delitos no previstos en la Norma Fundamental.

Son fundados los argumentos aducidos por la Procuraduría General de la República, pues este Tribunal Pleno considera que el legislador local carece

¹⁹ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."

de competencia para establecer cuestiones relativas a la procedencia de la prisión preventiva oficiosa, conforme a lo siguiente:

El artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, impugnado establece lo siguiente:

"Delitos Graves que Ameritan Prisión Preventiva Oficiosa

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 9 de julio de 2018)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"I. Homicidio doloso, previsto en los artículos 97 y 99;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"II. Femicidio, previsto en el artículo 97-A;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"III. Homicidio doloso calificado previsto en el artículo 107;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IV. Lesiones dolosas calificadas, previstas en el artículo 107, en relación con el artículo 104, fracciones V y VI;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de doce años de edad o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VI. Corrupción de menores e incapaces, prevista en el artículo 116;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VII. Pornografía infantil o de incapaces, prevista en el artículo 117;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VIII. Violación, prevista en el artículo 119;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IX. Violación equiparada, prevista en el artículo 120;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"X. Tráfico de menores, prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 126;

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención;

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XII. Robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142;

(Adicionada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XIII. Abigeato calificado, previsto en la fracción II, del artículo 144; y,

(Adicionada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XIV. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos. ..."

Por su parte, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aduce violado, señala lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales. ..."

Al respecto este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes²⁰ que, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución

²⁰ La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma tuvo como propósito la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo correspondiente:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"... A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones. ..."

"Dictamen Cámara de Diputados (Revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediantez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- "• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

- "• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas. ..."

Como se puede apreciar, la reforma en mención se insertó en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, desprendiéndose de la experiencia de los Estados en los que se habían emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, que era necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del mismo, toda vez que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio,²¹ la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la

²¹ TRANSITORIOS:

"PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"SEGUNDO.—La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalándose como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional las entidades federativas dejaron de ser competentes para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas, podían seguir aplicando la legislación local expedida con antelación a la entrada en vigor de la legislación única.

Esto se corrobora del contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,²² conforme al cual los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían sustanciándose en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Ahora bien, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad constitucional que le fue conferida, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.²³

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto."

"TERCERO.—Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."

²² "Artículo tercero. Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

²³ TRANSITORIOS

"ARTÍCULO PRIMERO.—Declaratoria

De acuerdo con el artículo 2o. del mencionado Código Nacional, su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos,²⁴ por lo cual los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y se encuentren ahí regulados, no pueden regularse mediante normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el citado Código Nacional es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como locales,²⁵ y esto no cambia por la circunstancia de que se trate de delitos graves que ameriten prisión preventiva oficiosa.

En la especie, el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, impugnado, establece como delitos graves que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) El robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142²⁶ (fracción

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"ARTÍCULO SEGUNDO.—Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

²⁴ "Artículo 2o. Objeto del código

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁵ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁶ Artículo 142. Robo Calificado. El robo será calificado cuando:

XII); b) El Abigeato Calificado, previsto en la fracción II del artículo 144²⁷ (fracción XIII).

Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.²⁸

En efecto en el caso que nos ocupa, debemos hacer referencia a que, **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI "Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares" capítulo I "Medidas de Protección y Provi-**

(Reformada [N. de E. Republicada], P.O. 9 de julio de 2018)

"I. Se cometa con medios violentos como armas o uso de violencia física o moral, suficiente en contra de la víctima o sobre otra persona que la acompañe, o cuando se ejerza aquélla para proporcionarse la fuga o mantenerse con lo apropiado;

"...

"III. Se cometa en lugar cerrado o en edificio, vivienda, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, o en sus dependencias;

"...

"VII. La acción de apoderamiento se realice respecto de vehículos de motor, sobre parte de ellos o de objetos guardados en su interior;

"...

"IX. El objeto material del apoderamiento sean instrumentos de labranza, objetos utilizados para cercar frutos cosechados o por cosechar;

"...

"XIV. El objeto material del apoderamiento sea cableado para conducir electricidad, transformadores de voltaje de energía eléctrica, equipos de bombeo o de alguno de sus componentes, siempre que sean parte del sistema de riego agrícola;

"...

(Reformada, P.O. 2 de julio de 2018)

"XVIII. El objeto del apoderamiento sea sustraído del interior de las instalaciones de instituciones educativas públicas o privadas, o sea parte integrante de ellas. ..."

²⁷ Artículo 144. Abigeato calificado. El Abigeato será calificado cuando:

"...

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"II. Se cometa con medios violentos como armas o uso de violencia física o moral suficiente en contra de la víctima o sobre la persona que esté encargada de la vigilancia de la o las cabezas de ganado, o cuando se ejerza aquélla para proporcionarse la fuga o mantenerse con lo apropiado.

"..."

²⁸ El artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, fue publicado mediante decreto 342 en el Periódico Oficial de dicha entidad, el nueve de julio de dos mil dieciocho; y entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme al único artículo transitorio, cuyo texto es: "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes."

dencias Precautorias", se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que a en su parte conducente dice:

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. ..."

Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁹ al señalar que "*... la Federación y las entidades federativas*

²⁹ TRANSITORIO

"ARTÍCULO OCTAVO.—Legislación complementaria.

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y

deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento", solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, si y sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.

En un sentido gramatical, un instrumento es la "*Cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin*", de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.

Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas "*... que resulten necesarias ...*", esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de "*Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etcétera., para llevar algo a cabo*"; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender perfeccionar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar, y si bien como toda obra legal el texto del Código Nacional es perfectible, o podría requerir en un futuro de ajustes a la realidad cambiante del país, lo cierto es que desde el dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de octubre de dos mil trece, se razonó con toda claridad que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del País, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: i) una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; ii) condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; iii) una mayor y mejor coordinación entre las

demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

instancias encargadas de la procuración de justicia; iv) mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el País; v) una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y, vi) criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, la disposición impugnada no puede considerarse norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental, consistente en una medida cautelar, como lo es, la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial.

Por lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez, referido a la incompetencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para legislar en la materia, y habiendo tenido como consecuencia la invalidez de lo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, (sic) de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³⁰

SEXTO.—**Efectos.** Conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben precisarse los efectos de la invalidez decretada.

La invalidez del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, surtirá efectos retroactivos al diez de julio de dos mil dieciocho –fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado;³¹ correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada

³⁰ "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." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, P./J. 32/2007.

³¹ Conforme al único artículo transitorio del Decreto 342, cuyo texto es: "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes."

caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal.³²

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Trigésimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado mediante Decreto Número 342 en el Periódico Oficial de dicha entidad, el nueve de julio de dos mil dieciocho; en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Trigésimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. En su oportunidad, archívese el expediente.

³² En el mismo sentido se decretaron los efectos en la acción de inconstitucionalidad 6/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos y la acción de inconstitucionalidad 86/2016, resuelta el 18 de junio de 2019, por mayoría de 8 votos.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos retroactivos al diez de julio de dos mil dieciocho, fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Trigésimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: La tesis aislada II.2o.P. 64 P (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2741, con número de registro digital: 2016873.

La tesis de jurisprudencia 196 de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESIIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, página 192, con número de registro digital: 389649.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, promovida por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **cuatro de julio de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citada al rubro, donde se determinó la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes,¹ publicado mediante

¹ (Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 9 de julio de 2018)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"I. Homicidio doloso, previsto en los artículos 97 y 99;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

II. Femicidio, previsto en el artículo 97-A;

Decreto Número 342 en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de julio de dos mil dieciocho, por considerar que el referido precepto regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, **consecuentemente procesal**, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.²

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que difiero del criterio mayoritario, relativo a que el precepto impugnado es una norma exclusivamente de carácter procesal, no obstante que tiene una vinculación y afectación directa a la libertad personal en los casos en que se trate de los delitos que se enumeran en la norma impugnada.

Lo anterior, en virtud de que, calificar la lista de delitos que se consideran graves y respecto los cuales procede la prisión preventiva oficiosa como un aspecto meramente

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"III. Homicidio doloso calificado previsto en el artículo 107;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IV. Lesiones dolosas calificadas, previstas en el artículo 107, en relación con el artículo 104, fracciones V y VI;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de doce años de edad o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VI. Corrupción de menores e incapaces, prevista en el artículo 116;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VII. Pornografía infantil o de incapaces, prevista en el artículo 117;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VIII. Violación, prevista en el artículo 119;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IX. Violación equiparada, prevista en el artículo 120;

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"X. Tráfico de menores, prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 126;

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención;

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XII. Robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142;

(Adicionada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XIII. Abigeato calificado, previsto en la fracción II, del artículo 144; y

(Adicionada, P.O. 9 de julio de 2018)

"XIV. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos."

² El artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, fue publicado mediante decreto 342 en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de julio de dos mil dieciocho; y entro en vigor al día siguiente de su publicación, conforme al único artículo transitorio, cuyo texto es: "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes."

procesal pudiera tener algunas consecuencias, esto es, que se pudiera generar y decir que la violación a este tipo de normas es una violación que afecta solamente a normas procesales; ya que considero que este aspecto tiene un ámbito de afectación a derechos sustantivos, como la libertad personal, porque la consecuencia de que un delito sea calificado o sea incluido en esta lista tiene, evidentemente, la consecuencia de que la persona tendrá que seguir su procedimiento penal privado de su libertad.

En este sentido, considero que el precepto impugnado es inconstitucional, pero por las siguientes razones:

Del artículo 19 de la Constitución Federal,³ que el accionante considera violado, se advierte de manera precisa los casos en los que procede la prisión preventiva oficiosa,

³ (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.**

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

estableciendo que **el Juez la ordenará**, para los casos de *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Ahora, para poder entender de manera nítida las estipulaciones referidas, es conveniente acudir al procedimiento legislativo que culminó con la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, la llamada reforma penal, en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema de corte acusatorio y oral.

En efecto, el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.**

En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió a lo siguiente:

"Artículo 19.

"Cambio de denominación: auto de vinculación

"En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el Ministerio Público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

"Estándar para el supuesto material

"Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal. "Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."

de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el Ministerio Público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el Ministerio Público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.

"Medidas cautelares y prisión preventiva

"Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; el desarrollo de la investigación; la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

"Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia. Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas someténdolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela. Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.

"Prisión preventiva y delitos graves

"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada **se le da un tratamiento diverso. Se pretende**

evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada. Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos; sin embargo, las excepciones tienen que estar previstas en el propio Texto Constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales,** para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el Juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley. ..."

Con base en lo anterior, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal, en el sentido de que, establece un listado taxativo de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa y, que son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea,* los cuales **no son disponibles para el legislador local,** debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue la de **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.**

Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, no obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había colonizado el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por ello, **con la finalidad de superar este estado de cosas**, el Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, para los que bastaría sólo acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

Por ello, la norma constitucional expresamente establece que será **el Juez quien ordenará**, la prisión preventiva oficiosa *si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos*; por lo que, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito, que se le imputa al indiciado, se encuentra dentro del catálogo establecido en forma expresa en la norma constitucional; pues, en palabras del propio Constituyente Permanente la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

Por otra parte, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, **también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local**, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir la propia constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores comunes deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia**.

Debe reiterarse que, con el establecimiento de delitos graves en la norma fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario**.

Asimismo, que el Constituyente Permanente precisó que la propia Norma Suprema establece **la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de lo que procede de la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**.

Así, debe considerarse que legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y,

por ende, su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.⁴

Entendiendo que la estipulación relativa a que en "la ley" se podrá establecer los delitos graves contra la seguridad nacional, no se refiere a la seguridad pública, al orden público o a la seguridad de la comunidad; sino precisamente a la seguridad nacional como tal, pues el tratarse de un supuesto de excepción debe ser entendido en sentido estricto; máxime si se atiende a la intención del Constituyente al momento de establecer tal estipulación, la cual debe entenderse dentro del principio de excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva y de la presunción de inocencia.

Al respecto, cabe señalar que este Tribunal Pleno ha sostenido que, la medida cautelar de la prisión preventiva en sí no es inconstitucional, aunque toda vez que interfiere con los derechos de los inculcados tales como la libertad y la presunción de inocencia, para su dictado las autoridades deben ser especialmente cuidadosas a fin de no romper el delicado equilibrio entre los derechos de la persona sujeta a proceso y los intereses de la sociedad en la persecución y sanción de los delitos.⁵

Como quedó expuesto, se trata de una medida que debe utilizarse de manera subsidiaria, cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar la comparecencia del inculcado, el debido desarrollo del proceso, la seguridad de la víctima o testigos o la ejecución de la sentencia.

Lo que además, encuentra respaldo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que la prisión preventiva no debe ser la regla general,⁶ pudiendo

⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de enero de 1934)

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

" ...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

" ...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

" ...

(Adicionada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

"XXIX-M.- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. ..."

⁵ Como se señala en la acción de inconstitucionalidad 21/2013, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de julio de dos mil catorce.

⁶ "Artículo 9.

" ...

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a

subordinarse la libertad a que se asegure la comparecencia del acusado en el juicio, en las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

La necesidad de que la imposición de dicha medida cautelar sea subsidiaria cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar el correcto desarrollo del proceso, deviene de la existencia de la presunción de inocencia, consagrada en el artículo 20, apartado B, fracción I constitucional⁷ y en los artículos 8.2 de la Convención Americana⁸ y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁹

En esta misma línea, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 7 consagra el derecho a la libertad personal y

ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier (sic) momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo. ..."

⁷ "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. ..."

⁸ "Artículo 8. Garantías judiciales

" ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

⁹ "Artículo 14.

" ...

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. ..."

establece, en su apartado 3, la prohibición de que una persona sea sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios. Asimismo, en su punto 5, establece el derecho que tiene toda persona detenida a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, en la inteligencia de que su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en juicio.¹⁰

De la misma forma la jurisprudencia sustentada por la Corte Interamericana, de manera clara ha establecido que todas las garantías judiciales deben tener como principio la presunción de inocencia; consecuentemente, para que sea una medida legítima la prisión preventiva, requiere ser una medida de carácter excepcional, que sólo procederá cuando otras garantías no sean suficientes para permitir el desarrollo eficiente de las investigaciones y evitar que se eluda la acción de la justicia.¹¹

Asimismo, conviene destacar que, el artículo 19 señalado, fue reformado el **catorce de julio de dos mil once**, con el objeto de introducir en la gama de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **el delito de trata de personas**; en el dictamen de la Cámara de origen de diez de febrero de dos mil once, se estableció lo siguiente:

"Quinta. En esas condiciones vertidas en los puntos anteriores, esta Comisión dictaminadora considera necesario proponer una reforma al párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución, para que la trata de personas se incorpore a los delitos en los cuales el Juez declara oficiosamente la prisión preventiva cuando el imputado esté siendo procesado, lo anterior toma fundamento por la afectación social que produce el ilícito y por el riesgo de que el sujeto activo se sustraiga de la acción de la justicia."

Lo mismo que ocurrió **el doce de abril de dos mil diecinueve**, dado que —como se ha reseñado—, al catálogo de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión

¹⁰ "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"...

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"...

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. ..."

¹¹ Ver *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*, fallado el doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete. En cuyo párrafo 77, se expuso textualmente:

"Esta Corte estima que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (artículo 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos."

preventiva de manera oficiosa, **se agregaron** los siguientes: **abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y, los delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.**

Como se advierte del siguiente cuadro:

Texto anterior	Precepto reformado
<p>"Artículo 19. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 14 de julio de 2011)</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, <u>así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</u>"</p>	<p>"Artículo 19....</p> <p>(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, <u>así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ...</u>"</p>

Lo que se hace evidente del trabajo legislativo de la reforma constitucional, como se advierte de la parte conducente del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, el cual a la letra señala:

"... Por lo anterior, se propone reformar el artículo 19 constitucional, **con la finalidad de incorporar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las siguientes conductas antijurídicas y punibles:**

- "• En los casos de abuso o violencia sexual contra menores;
- "• El uso de programas sociales con fines electorales;
- "• El robo de transporte en cualquiera de sus modalidades;
- "• Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.
- "• Los delitos cuya media aritmética de la pena exceda de cinco años de prisión (incluidas sus calificativas, sus atenuantes o agravantes), en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y en materia de corrupción. ..."

Por otra parte, como lo aducen los accionantes, al ser la prisión preventiva parte del andamiaje del sistema de justicia penal adoptado por la Norma Fundamental en dos mil ocho y que entró en pleno vigor, en todo el país, en junio de dos mil dieciséis; debe hacerse referencia al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes¹² que, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión

¹² La acción de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2014, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la acción de inconstitucionalidad 29/2015, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supra-citados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional, tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo.

El Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Ahora en el caso que nos ocupa, como lo señalan los accionantes, debe hacerse referencia que **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI "Medidas de protección durante la investigación, formas de conducción del imputado al proceso y medidas cautelares" capítulo I "Medidas de protección y providencias precautorias"**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**.¹³

¹³ "Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosa, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

Del que se desprende, que el propio Congreso de la Unión consideró que el establecimiento de los delitos graves por los que procede la prisión preventiva oficiosa, es un aspecto sustantivo, en tanto si bien señala cuáles serán éstos; lo cierto es que, **sólo reitera la estipulación contenida en el artículo 19, párrafo segundo**, de la Constitución Federal, destacando que, el Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente **en los casos de los delitos graves que determine la ley** contra la seguridad de la nación, **el libre desarrollo de la personalidad** y de la salud.

De todo lo anterior se tiene que, como se dijo, tanto la Constitución Federal en su artículo 19, párrafo segundo, como el Código Nacional de Procedimientos Penales en el artículo 167, segundo párrafo, establecen **un catálogo taxativo** de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva de manera oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa.

En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y por ende procederá la prisión preventiva oficiosamente, los cuales son *abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera*

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; también, abre la posibilidad para que sea el legislador ordinario, tanto federal como local, el que establezca los delitos que deben considerarse también como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquéllos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud**; es decir, la propia Constitución otorga competencia a los legisladores federal y locales, para tal establecimiento. Lo cual, **reitera el Código Nacional de Procedimientos Penales**.

No obstante tales competencias que se dan a los legisladores ordinarios, deben entenderse conforme a la propia intención del Constituyente Permanente, que se ve reflejado en el trabajo legislativo y, en el que se precisó que el nuevo diseño de la prisión preventiva se basa **en el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, acorde con el principio de presunción de inocencia**.

Asimismo, que con el establecimiento de delitos graves en la norma fundamental **se pretendía evitar que se produjera una manipulación indiscriminada por parte del legislador ordinario, pues** cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales, **no obstante, en la realidad ese sistema excepcional colonizó el resto del ordenamiento y se produjo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos eran calificados como graves por la legislación ordinaria**; por lo que, con la finalidad de superar ese estado de cosas se consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinara aquellos casos excepcionales**, para los que bastará acreditar el supuesto material, para que en principio proceda la prisión preventiva.

No obstante ello, se precisó que en la propia Norma Suprema establecía la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción** al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva; excepción que se vio reflejada en la última parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la cual establece que el legislador ordinario podrá establecer los delitos graves respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa; **sólo respecto de delitos contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud**.

Así que, debe considerarse que el legislador local **sólo tiene competencia para establecer delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad**, en tanto carece de competencia para establecer delitos contra la salud y contra la seguridad nacional y, por ende su tratamiento como delitos graves o no; esto en tanto la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Una vez señalado lo anterior, conviene recordar que el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, impugnado, establece como delitos graves que **ameritan prisión preventiva oficiosa**, los siguientes: a) El robo

calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142¹⁴ (fracción XII); b) El abigeato calificado, previsto en la fracción II del artículo 144¹⁵ (fracción XIII).

Así es evidente que, ninguno de los delitos que las fracciones impugnadas establecen como graves es cometido directamente contra el libre desarrollo de la personalidad, es decir en ninguno de ellos el bien jurídico tutelado es el libre desarrollo de la personalidad y por ende, debe concluirse que el legislador del Estado de Aguascalientes, excedió sus competencias al aprobar el artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal, pues los delitos que señala no se encuentran dentro del único supuesto que el legislador local puede estipular que se incorporen al diseño normativo de la prisión preventiva, establecido en la Constitución Federal.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en este asunto, pero separándome de sus consideraciones, en los términos del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, fallada en sesión del Tribunal Pleno de cuatro de julio de dos mil diecinueve.

¹⁴ "Artículo 142. Robo calificado. El robo será calificado cuando:

(Reformada [N. de E. republicada], P.O. 9 de julio de 2018)

"I. Se cometa con medios violentos como armas o uso de violencia física o moral, suficiente en contra de la víctima o sobre otra persona que la acompañe, o cuando se ejerza aquélla para proporcionarse la fuga o mantenerse con lo apropiado;

"...

"III. Se cometa en lugar cerrado o en edificio, vivienda, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, o en sus dependencias;

"...

"VII. La acción de apoderamiento se realice respecto de vehículos de motor, sobre parte de ellos o de objetos guardados en su interior;

"...

"IX. El objeto material del apoderamiento sean instrumentos de labranza, objetos utilizados para cercar frutos cosechados o por cosechar;

"...

"XIV. El objeto material del apoderamiento sea cableado para conducir electricidad, transformadores de voltaje de energía eléctrica, equipos de bombeo o de alguno de sus componentes, siempre que sean parte del sistema de riego agrícola;

"...

(Reformada, P.O. 2 de julio de 2018)

"XVIII. El objeto del apoderamiento sea sustraído del interior de las instalaciones de instituciones educativas públicas o privadas, o sea parte integrante de ellas. ..."

¹⁵ "Artículo 144. Abigeato calificado. El abigeato será calificado cuando:

"...

(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018)

"II. Se cometa con medios violentos como armas o uso de violencia física o moral suficiente en contra de la víctima o sobre la persona que esté encargada de la vigilancia de la o las cabezas de ganado, o cuando se ejerza aquella para proporcionarse la fuga o mantenerse con lo apropiado; ..."

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 75-A, fracciones XII y XIII, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, contenido en el Decreto 342, publicado el nueve de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial Local,¹ por transgredir el artículo 73, fracción XIX, inciso c), de la Constitución Federal, porque el Congreso del Estado de México excedió su competencia al legislar en materia de procedimiento penal acusatorio la cual le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

El Tribunal Pleno estableció que esas disposiciones invaden las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión, concretamente previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), párrafo primero, de la Constitución Federal, en virtud de que solamente a éste le corresponde legislar en materia procedimental penal para todo el país.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, formulo reserva, en atención a que las consideraciones de la sentencia se basan en que las porciones normativas impugnadas regulan una medida relacionada con el procedimiento penal que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De manera reiterada, he considerado que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los Estados carecen de facultades para legislar sobre ellas. Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las Legislaturas Locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

El Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional,² y estableció que, de acuerdo con su contenido, el Congreso de la Unión es competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

Concluyó que a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional en la que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal penal, los Estados no pueden legislar al respecto, pues habían dejado de tener competencia sobre la materia procedimental penal, y por consecuencia tampoco podían regular la prisión preventiva, que es una medida cautelar dictada en el proceso penal.

¹ "Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"...

"XII. Robo calificado, previsto en las fracciones I, III, VII, IX, XIV y XVIII, del artículo 142;

"XIII. Abigeato calificado, previsto en la fracción II, del artículo 144."

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. ..."

Aunque coincido en que la Legislatura Local excedió sus facultades al incluir los supuestos de las fracciones XII y XIII del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, debo precisar el alcance de mi voto, a fin de formular una salvedad respecto al criterio mayoritario.

En diversas ocasiones he manifestado que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunas materias no es absoluta. Por ejemplo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite que la legislación aplicable (puede ser local) establezca medidas que no necesariamente sean propias del procedimiento penal.³

Ahora bien, en cuanto a la prisión preventiva oficiosa, resultan aplicables tanto el artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución Federal como el 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevén como supuestos de prisión preventiva oficiosa los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Dichas disposiciones son del tenor siguiente:

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

³ "Artículo 367. Protección a los testigos

"El órgano jurisdiccional, por un tiempo razonable, podrá ordenar medidas especiales destinadas a proteger la integridad física y psicológica del testigo y sus familiares, mismas que podrán ser renovadas cuantas veces fuere necesario, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable. ..."

"Artículo 167. Causas de procedencia

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para

comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

Del catálogo contenido en la Constitución Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que ya están previstos en los supuestos de prisión preventiva oficiosa ciertos delitos del ámbito local, respecto de los cuales la Legislatura Local no tendría facultad para dar una solución distinta, como son homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

Sin embargo, el propio Texto Constitucional reserva a la ley la definición de los graves contra el libre desarrollo de la personalidad, y el Código Nacional, sólo prevé ese tipo de delitos respecto del Código Penal Federal, pero no precisa los que tendrán el carácter de graves en las legislaciones locales.

Por tal razón, estimo que el criterio sostenido por el Tribunal Pleno debió admitir que pueden existir excepciones en las cuales las Legislaturas Locales tienen facultades para determinar los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa, sin que ello desconozca que existe una referencia taxativa en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que impide que las Legislaturas Locales emitan una norma en sentido diverso.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.

III. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. FINALIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

IV. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UNA SANCIÓN PECUNIARIA POR CONCEPTO DE REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL UTILIZANDO DICHO SALARIO COMO UNIDAD DE MEDIDA PARA CALCULAR SU CUANTÍA, VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

V. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. INEXISTENCIA DE UNA *VACATIO LEGIS* QUE PERMITA A LOS PODERES LEGISLATIVOS LOCALES ABSTENERSE DE ADECUAR Y ARMONIZAR EN EL PLAZO DE UN AÑO SU LEGISLACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA LEY DEJAN DE PRODUCIR EFECTOS CONJUNTAMENTE ANTE LA DECLARACIÓN DE SU INVALIDEZ, AL SER ACTOS QUE CONCURREN PARA QUE TENGA VIGENCIA Y PUEDA SER APLICADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE NO PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS, A FIN DE NO COMPROMETER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO RESPECTIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 BIS, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 92/2016. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 8 DE JULIO DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de julio de dos mil diecinueve**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda**. Mediante oficio PGR/403/2016, presentado el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de **procurador general de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez**. El promovente señaló como preceptos violados los artículos 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, conforme a los conceptos de invalidez en los que concretamente señaló:

- En el **primero** sostiene que el artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal del Estado de Chihuahua, es inconstitucional por contravenir el contenido normativo de los preceptos 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, *in fine*, de la Norma Fundamental y el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles veintisiete de enero de dos mil

dieciséis, en consecuencia, vulnera el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133.

Lo anterior, a partir de la finalidad de la reforma, la cual radica en que ese elemento, salario mínimo, propio del derecho del trabajo no pueda ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza; es decir, se pretende desvincular el salario mínimo de las referencias en el orden jurídico nacional, para evitar que su aumento impacte en la determinación de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos financieros y administrativos.

Estima además, que de la revisión minuciosa tanto a la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, como el dictamen que en sentido positivo emitió la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se alcanza la convicción de que la idea orientadora de la transformación constitucional fue el hecho de que para poder establecer una política de recuperación del poder adquisitivo, era menester que el salario mínimo, únicamente, fuera utilizado como la cantidad mínima que puede recibir una persona en retribución del trabajo prestado.

Y, en la idea de reforma se visualizó que el papel de indicador o medida para la imposición de sanciones y multas del salario mínimo, había propiciado que durante los procesos de negociación para fijarlo, existieran impedimentos para las mejoras salariales, debido a que su aumento impactaría en pagos de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos financieros, administrativos y burocráticos estatuidos en diverso decreto y leyes, por lo que se determinó que era necesaria la desindexación del salario mínimo; esto es, desvincularlos de las referencias realizadas en el orden jurídico nacional como unidad de medida para fijar cualquier variable que sea ajena al mercado laboral.

Así, para poder eliminar ese obstáculo, la enmienda constitucional, estableció la desvinculación del salario mínimo de todas las referencias que al mismo se hagan como unidad para el cálculo de precios de trámites, multas, impuestos, prestaciones, etcétera; fijando para ello, como unidad alternativa, a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que conforme a los párrafos sexto y séptimo del apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal, debe ser utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanan de todas las anteriores.

Para ello, considera, debe tomarse en cuenta el régimen transitorio de la reforma, del cual, entre otras cosas se desprende que derivado de la inexistencia de una *vacatio legis* (artículo primero transitorio) y de que sólo existe una cobertura del decreto respecto de las referencias a "salarios mínimos" hasta antes del veintiocho de enero de dos mil dieciséis (artículo tercero transitorio), resulta inobjetable que el contenido del artículo transitorio cuarto no constituye una autorización para que, en el transcurso del año posterior a la publicación de la enmienda constitucional, pueda utilizarse al salario mínimo como referencia para establecer montos o realizar algún cálculo, pues el mandato es claro: **"a partir del 28 de enero de 2016 no puede utilizarse el salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, pues ello va en contra de su naturaleza".**

Agrega además el accionante, que en el artículo cuya inconstitucionalidad solicita, el legislador democrático de Chihuahua reguló aspectos relacionados con la sanción pecuniaria que se impondrá por concepto de reparación del daño moral, entendido como el sufrimiento originado a una persona por causa de un delito, en sus sentimientos, decoro, afectos, creencias, honor, reputación, vida privada o aspecto físico, así como el trastorno mental de cualquier clase que requiera asistencia o terapia psiquiatra.

Con lo cual, el legislador local dispuso que además de las penas establecidas en el Código Penal, se impondrá sanción pecuniaria por concepto de reparación del daño moral (i) de cien hasta mil veces el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito, si de conformidad con las constancias procesales, así como las pruebas aportadas, se determina que por la afectación psicológica de la víctima resultare que deberá proporcionarse terapia de apoyo a corto plazo; y, (ii) si resulta que deberá proporcionarse psicoterapia a largo plazo, se impondrá sanción pecuniaria de trescientos a tres mil veces el salario mínimo.

Por ello, finca la declaratoria de invalidez en que **el artículo 43 Bis, párrafo tercero, del Código Penal de Chihuahua**, al establecer la sanción pecuniaria por concepto de reparación del daño moral, utiliza al salario mínimo como unidad de medida para determinar su cuantía, no obstante que como ha quedado precisado, ello fue estrictamente desautorizado por la reforma constitucional, la que impuso a todas las autoridades la obligación de sustituir al salario mínimo por la unidad de medición y actualización como rasero para determinar el monto de sanciones, penas, cobros, entre otros.

De ahí que, al seguir utilizando al salario mínimo como unidad de medida para fines ajenos a su naturaleza, el artículo combatido no da cabal cumplimiento a la reforma constitucional, obstaculizando con ello la consecución de los objetivos que le subyacen, pues la desindexación del salario mínimo constituye un paso previo para lograr la recuperación del poder adquisitivo; y, en tanto continúen sus referencias no podrá darse un aumento al mismo, dado el impacto en pagos de multas, créditos, derechos contribuciones y otros conceptos financieros, administrativos y burocráticos, situación que quiso revertir el Poder Reformador de la Constitución.

Ello deriva, precisamente, del mandato constitucional previsto en los artículos primero y cuarto transitorios de la reforma en comento, de lo que se sigue que a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el legislador democrático de las entidades federativas, no puede utilizar el salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en sus legislaciones.

Luego, si al emitir la norma controvertida, el legislador de Chihuahua utilizó el salario mínimo como unidad de medida para determinar la cuantía de la sanción pecuniaria que se impondrá por concepto de reparación del daño moral, en lugar de implementar la unidad de medición y actualización, es claro que tal configuración legal no cumple con el mandato constitucional.

Concluye ese apartado argumentando que si el artículo cuarto transitorio ordena que las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año, contado a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medición y Actualización, por mayoría de razón, todas aquellas disposiciones normativas que sean expedidas a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, deben referirse a esa unidad de medición, so pena de contravenir el mandato constitucional.

- En el **segundo concepto de invalidez**, expone que el artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal de Chihuahua, vulnera el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al provocar incertidumbre jurídica frente a los operadores del sistema, en cuanto a la aplicación que puedan realizar del mismo, frente al mandato constitucional, pues estima que el aplicador de la norma podría:

(i) Fijar la cuantía de la sanción pecuniaria que se impondrá por concepto de reparación del daño moral conforme al texto expreso del artículo impugnado tomando como base el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito, acatando con ello el principio de exacta aplicación de la ley penal consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental.

(ii) Realizar una interpretación de las disposiciones constitucionales reformadas por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de enero de dos mil dieciséis y los preceptos transitorios para tomar como punto de referencia a la unidad de medición y actualización.

Ambas posibilidades partirían de un equívoco, generado por el precepto que por esta vía se impugna, al optar por la primera alternativa, sería contrario a la Norma Fundamental; y, decidirse por la segunda alternativa, generaría una incorrecta aplicación del artículo tercero transitorio, ya que de su estricta literalidad, resulta evidente que el ordinal cuya invalidez se pretende, no se encuentra dentro de su hipótesis normativa, en tanto las referencias al salario ahí establecidas son posteriores al veintiocho de enero de dos mil dieciséis, mientras que las referencias que desea resolver el citado transitorio son aquellas menciones existentes a esa fecha.

De esta forma, dependiendo del criterio del juzgador, podrán aplicarse sanciones diversas a conductas idénticas, pues, si bien es cierto que el valor inicial de la unidad de medición y actualización se fijó a la par del salario mínimo general vigente para todo el país al día veintiocho de enero de dos mil dieciséis, lo cierto es que se busca la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo y, en esa virtud, se incrementará en una mayor proporción que la unidad de medición y actualización.

Así, la norma es inconstitucional, al propiciar una actuación arbitraria por parte del juzgador, quienes tomen como valor de referencia al salario mínimo impondrán sanciones más severas, en comparación de quienes lo hagan con base en la unidad de medición y actualización. Lo anterior en virtud de que lo previsto en el artículo tercero transitorio ya se cumplió.

Por lo anterior, es que solicita a este Tribunal Pleno, se declare la invalidez del artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Registro y turno. Por acuerdo de tres de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad número 92/2016, y turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor del procedimiento.

CUARTO.—**Admisión.** El día cuatro del mismo periodo, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda del procurador general de la República, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al primero para que al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

QUINTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Refiere que el treinta de octubre de dos mil catorce propuso en el Poder Legislativo de la entidad, iniciativa con carácter de Decreto, a efecto de reformar y adicionar disposiciones del Código Penal de ese Estado, con la finalidad de definir de manera transparente lo relacionado a la reparación del daño moral y psicológico derivado de la comisión de un delito, a efecto de estandarizar las medidas que deben tomar las autoridades para indemnizar el daño, así como establecer las conductas delictivas en las que se aplicará, no sólo a nivel local sino trascender a la Federación, procurando siempre ajustarse a los principios de equidad en cuanto a materia de derechos humanos se refiere; para que en los casos que así se requiera, la representación social estará obligada a solicitarlo de oficio a favor del ofendido y/o víctimas; pretendiendo que la reparación sea plena y efectiva, acorde al daño causado (físico, psicológico, material, moral, etcétera); y agrega:

- En uso de las facultades conferidas en el artículo 93, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, se promulgó el Decreto Legislativo 921/2015 II P.O., mediante el cual se adicionó, entre otras disposiciones el artículo 43 bis del Código Penal de ese Estado, publicado el uno de octubre de dos mil dieciséis, que es motivo de estudio en el presente asunto.

No obstante que el Ejecutivo del Estado interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla supeditada al Poder Legislativo que la expide, preponderancia que hace que se considere a la ley como un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material.

- El alcance de la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad no se contrapone con lo establecido por el transitorio tercero del Decreto 226, publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, por el cual se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario

mínimo; en tanto que la publicación del decreto legislativo combatido, se realizó el uno de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado, sin embargo, la propuesta de iniciativa con carácter de decreto se presentó desde el año dos mil catorce.

- Además, la reforma constitucional relativa a las menciones del salario mínimo como unidad de cuenta, mismo que se entenderá como unidad de medida y actualización, cada una de las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes y ordenamientos de su competencia en un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo; entonces, el término para realizar tales adecuaciones fenecía hasta el veintiocho de enero de dos mil diecisiete.

- Por tanto, la adición al artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua, específicamente el párrafo tercero donde señala "**que se impondrá sanción pecuniaria de 100 hasta 1000 veces el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito, por concepto de reparación de daño moral**", debe entenderse que se refiere a la unidad de medida y actualización plasmada en la Constitución, acorde al transitorio cuarto; sin que exista violación constitucional alguna, como lo quiere hacer valer la Procuraduría General de la República.

- Agrega que es ineludible contar con una unidad de indexación que suplante el salario mínimo como medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, creándose para ello la unidad de medida y actualización; situación que no representa que ese salario siga empleándose en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones, en las que se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización.

- Concluye enfatizando que el treinta de octubre de dos mil catorce se elaboró la propuesta para reformar y adicionar disposiciones del Código Penal del Estado de Chihuahua respecto a la reparación del daño por causa de un delito ante el Poder Legislativo; que posteriormente, el treinta de junio de dos mil quince el Congreso del Estado aprobó la propuesta, enviándola para su publicación al Ejecutivo el siete de julio de dos mil quince por lo que el Decreto Legislativo 921/2015 II P.O. fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el día uno de octubre de dos mil dieciséis.

SEXTO.—**Informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua**, suscrito por el presidente de la mesa directiva y titular de la Secretaría de Servicios Interinstitucionales, donde manifestó:

- El treinta de octubre de dos mil catorce, fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo para su estudio y análisis, iniciativa con carácter de decreto, promovida por el diputado a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Eloy García Tarín, a través de la cual propuso reformar y adicionar diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Chihuahua, en materia de reparación de daño moral y psicológico.

- Posteriormente, el treinta de junio de dos mil quince, la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, reunida en su segundo periodo ordinario de sesiones, aprobó el Decreto No. 921/2015 II P.O.; en el cual se adicionaron los artículos 43 bis y 43 ter al Código Penal del Estado de Chihuahua; publicado el uno de octubre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado.

- En tanto que, el veintisiete de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de desindexación del salario mínimo.

- De donde entonces resulta que la reforma al artículo cuya validez se cuestiona, se dio doscientos doce días antes de la publicación del decreto que contiene la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo.

- Refiere además que a partir de lo dispuesto por los artículos tercero y cuarto transitorios de la reforma constitucional, por lo que respecta a lo previsto en el artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua, en su párrafo tercero, donde señala: **"Que se impondrá sanción pecuniaria de 1000 veces el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito, por concepto de reparación del daño moral"**; debe entenderse la disposición referida a la unidad de medida y actualización; por lo tanto, no existe la violación constitucional alegada por el procurador general de la República, porque el propio transitorio tercero, hace referencia a que tratándose de salarios mínimos, deberán entenderse como la unidad de medida y actualización, establecida constitucionalmente.

- Además, en términos del artículo cuarto transitorio, ese Congreso, cuenta con **el término de un año a partir de la publicación de la multicitada reforma**, para hacer las adecuaciones que correspondan a las leyes y ordenamientos de su competencia, el cual fenece hasta el veintiocho de enero de dos mil diecisiete; máxime que cuando se presentó la iniciativa y en la

fecha de aprobación del artículo cuestionado, aún no se había aprobado, ni publicado la reforma a la Constitución Federal, por lo que estima que la supuesta transgresión alegada por el procurador general de la República, no existe.

SÉPTIMO.—Acuerdo que tiene por formulados los alegatos. Mediante acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos contenidos en el oficio presentado ante esta Suprema Corte el diecisiete de ese periodo, por el delegado del procurador general de la República.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. En proveído de tres de marzo de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de elaborar el 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 la fracción II, inciso c), del artículo 105, de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se demanda la invalidez del artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—Oportunidad en la presentación de la demanda. Por razón de orden, en primer lugar, 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

¹ Acorde a la redacción anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que regirá hasta en tanto entren en vigor las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el artículo transitorio décimo sexto del propio decreto de esa fecha, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

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, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales**, contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora, el decreto por el que se modificó el artículo 43 bis, tercer párrafo, del Código Penal del Estado de Chihuahua, materia de impugnación, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el domingo dos siguiente y venció el lunes treinta y uno de octubre en cita.

Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el procurador general de la República fue presentado el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del reverso de la foja catorce del expediente en que se actúa; resulta evidente su oportunidad.

TERCERO.—**Legitimación del promovente.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor siguiente:

"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.

" ...

"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."

En la presente acción de inconstitucionalidad la demanda fue suscrita por **Raúl Cervantes Andrade**, con el carácter de procurador general de la República, y por acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis se tuvo por presentada con la personalidad que ostentó el promovente, conforme a lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la ley reglamentaria aplicable.

En consecuencia, el procurador general de la República está facultado para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma del Código Penal para el Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el uno de octubre de dos mil dieciséis.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que como consecuencia de la reforma que sufrió la Constitución el diez de febrero de dos mil catorce, ahora la fracción II del artículo 105 tiene un inciso i), prevé que **"El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."**

Sin embargo, el artículo décimo sexto transitorio de la reforma en cuestión, es expreso en señalar que las adiciones y reformas al artículo 105, fracción II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones y reformas, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Y, la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, aconteció el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte siguiente; entonces, en la fecha de presentación de la demanda, se encontraba vigente el inciso c) de la fracción II del artículo 105 transcrito.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que en este asunto no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, debe procederse al estudio de los conceptos de invalidez formulados por el accionante.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que durante el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad, concretamente el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial del Estado de Chihuahua, decreto a través del cual se reformó el artículo que ahora se analiza, el cual, en lo que interesa establece:

"El Ciudadano Licenciado Javier Corral Jurado, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, a sus habitantes sabed:

"Que el honorable Congreso del Estado se ha servido expedir el siguiente

"Decreto:

"Decreto No.

"LXV/RFCLC/0266/2017 I P.E.

"La Sexagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Chihuahua, reunida en su primer periodo extraordinario de sesiones, dentro del primer año de ejercicio constitucional,

"Decreta

"...

"Artículo séptimo. Se reforman los artículos 41, segundo párrafo; 43 Bis, tercer párrafo; 73; 176, primer párrafo; 177, primer párrafo; 182; 208, primer párrafo, fracciones I, II y III, y segundo párrafo; 216, primer párrafo, fracciones I, II y III; 217, primer párrafo, fracciones I y II; 219; 220, primer párrafo, fracciones I a V; 223, primer párrafo, fracciones I a IV; 229, primer párrafo; 232, primer párrafo; 236, primer párrafo, fracciones I a IV, y segundo párrafo; 239, primer párrafo; 241, primer párrafo; 246; 247, tercer párrafo; 249, primer y tercer párrafos; 262, segundo y tercer párrafos; 262 Bis, segundo párrafo; 265; 266; 269, primer párrafo, fracciones I y II; 270, segundo párrafo; 271, primer párrafo, fracciones I y II; 273, primer párrafo; 298; 306, primer párrafo; 322; 334, fracción IV, párrafo primero; 351; 352; 353; 354; 355; 356, primer párrafo; 358, fracciones I y II; 359, fracciones I y II; 360; 360 Bis; 360 Ter, primer párrafo; 364; 365 y 366, todos del Código Penal del Estado de Chihuahua, para quedar redactados de la siguiente forma.

"...

"Artículo 43 Bis ...

"...

"Además de las penas señaladas en este código, se impondrá sanción pecuniaria de cien hasta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización al momento de la comisión del delito, por concepto de reparación del daño moral, si de conformidad con las constancias procesales así como las pruebas aportadas, se determina que por la afectación psicológica de la víctima resultare que deberá proporcionarse terapia de apoyo a corto plazo; si resulta que deberá proporcionarse psicoterapia a largo plazo, se impondrá sanción pecuniaria de trescientas a tres mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

"...

"Transitorios

"Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, de conformidad a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 202 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

"Artículo segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto, entendiéndose que la unidad de medida y actualización será aplicable exclusivamente para los fines previstos en la norma federal que le da origen y en las presentes reformas, y que, cuando en las leyes se aluda al salario mínimo y su uso o referencia resulte aplicable, se tendrá como tal el salario mínimo diario general vigente en la capital del Estado, salvo disposición en contrario.

"Artículo tercero. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

"Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los veintiséis días del mes de enero del año dos mil diecisiete.

Presidenta. Dip. Blanca Amelia Gámez Gutiérrez. Rúbrica. Secretaria. Dip. Rocío Grisel Sáenz Ramírez. Rúbrica. Secretario. Dip. Jesús Villarreal Macías. Rúbrica.

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"En la Ciudad de Chihuahua, Palacio de Gobierno del Estado, a los veinte días del mes de febrero del año dos mil diecisiete.

"El Gobernador Constitucional del Estado. Lic. Javier Corral Jurado. Rúbrica. El secretario general de Gobierno. Mtro. Sergio César Alejandro Jáuregui Robles. Rúbrica."

Sin embargo, no se puede considerar que en el caso particular, han cesado los efectos del **párrafo tercero del artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis; en razón a que nos encontramos en un ordinal relativo a la materia penal.

Por tanto, debe atenderse que el artículo 45, párrafo segundo, de la ley reglamentaria,² establece **que las sentencias que dicte este Alto Tribunal en materia penal, que declaren la invalidez de la norma reclamada, podrán tener efectos retroactivos.**

Aunado a lo anterior, ha sido criterio sostenido por este Tribunal Pleno, que cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, debe analizarse en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.

Lo anterior se desprende de la tesis P. IV/2014 (10a.), que al efecto establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS. CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P/J. 8/2004 y P/J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que

² "**Artículo 45.** ... 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."

provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, 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. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, 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 los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.³

De ahí que lo procedente sea continuar con el desarrollo del presente estudio.

QUINTO.—**Análisis de fondo.** La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad la constituye el **párrafo tercero del artículo 43 Bis del Código Penal del Estado de Chihuahua**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis, del cual el procurador general de la República demanda la invalidez, en principio aduciendo lo siguiente:

- Es contrario al contenido de los artículos 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, *in fine*, de la Norma Fundamental y el cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles veintisiete de enero de

³ Tesis P. IV/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227.

dos mil dieciséis, en consecuencia, vulnera el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133.

Lo anterior en razón a que, para establecer la sanción pecuniaria por concepto de reparación del daño moral, **utiliza al salario mínimo como unidad de medida para determinar su cuantía**, no obstante que **ello fue estrictamente desautorizado por la reforma constitucional** a que se hizo referencia, **al imponer** a las autoridades legislativas **sustituir al salario mínimo por la unidad de medición y actualización** como rasero para determinar el monto de sanciones, penas, cobros, entre otros; obstaculizando con ello los objetivos de la reforma constitucional, dado que la desindexación del salario mínimo constituye un paso previo para lograr la recuperación de su poder adquisitivo, y en tanto continúen sus referencias, no podrá darse un aumento sin impactar en pagos de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos financieros, administrativos y burocráticos, situación que quiso revertir el Poder Reformador de la Constitución.

Advierte el accionante que conforme a los artículos primero y cuarto transitorios de la reforma aludida, a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el legislador de las entidades federativas, no puede utilizar el salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en sus legislaciones.

Además, debe entenderse que a partir de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional, todas aquellas disposiciones normativas que sean expedidas a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, deben referirse a la unidad de medición y actualización, so pena de contravenir el mandato constitucional.

El anterior concepto de invalidez se considera **fundado** y para establecer las razones de ello, en principio resulta oportuno atender que, efectivamente, se presentaron dos **iniciativas de reforma a los artículos 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, suscrita la primera, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Democrático, de Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo; y la segunda, por el diputado Julio César Moreno Rivera, del grupo parlamentario de la segunda de las agrupaciones mencionadas, quien además incluyó **el artículo 26** de la Norma Fundamental; donde de manera coincidente, en la exposición de motivos señalaron:

"En México más de tres cuartas partes de la población obtienen su principal fuente de ingresos del trabajo asalariado. El salario es un componente

fundamental del desarrollo económico nacional y del bienestar social pues es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

"El artículo 123 constitucional establece que los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. No obstante, es más que evidente que la realidad laboral mexicana dista mucho de satisfacer el mandato constitucional y las imperiosas necesidades de las familias trabajadoras.

"La relación entre el estado de pobreza en que está sumida buena parte de la población con la política de restricción salarial impuesta desde hace más de 30 años, resulta innegable. Ni siquiera los más férreos defensores de nuestro actual modelo económico se atreven a alegar que con esta contención se favorece la inversión, la competitividad y la orientación hacia el mercado externo, pues muchos estudios demuestran que la estrategia de establecer los salarios con base en criterios de la inflación y no de la productividad social ha ocasionado una pérdida de casi 80 por ciento del poder adquisitivo del salario.

"Basta señalar que de diciembre de 1987 a la fecha, el salario mínimo registró un aumento de 900 por ciento, mientras los precios de la canasta básica en este lapso aumentaron en 4 mil 800 por ciento.

"No cabe duda de que la política de contención salarial ha impactado negativamente al mercado interno, y pese a que hoy existe consenso (incluso entre el sector empresarial) sobre la necesidad de aumentar el salario mínimo y replantear nuestro fallido esquema de determinación salarial, dicha reforma ha sido paulatinamente aplazada bajo el argumento de que tales cambios impactarían en miles de factores externos vinculados al monto del salario mínimo, como son las multas, derechos y contribuciones, o el financiamiento a los partidos políticos. Y es que durante décadas el salario mínimo también ha servido como unidad de cuenta, base o medida de referencia para efectos legales.

"Se ha generado una amplia discusión sobre cuál debe ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo deba ser mejorado, en lo que existe consenso, es en desvincular el salario mínimo de factores ajenos a su naturaleza, por ello los firmantes de esta iniciativa aportamos una propuesta específica para dar el primer paso y continuar la reflexión colectiva sobre los temas de fondo relacionados con el salario."

Y, mientras que los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Democrático, de Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo, en el contenido de la iniciativa, en lo conducente, establecieron:

"La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma de dos etapas. La primera requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, desvinculando la unidad de salarios mínimos por la unidad de referencia), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, señalando que para tales efectos deberá aplicarse en lo sucesivo la unidad de referencia, de conformidad con las leyes aplicables. ..."

Por su parte, el diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Democrático, en el contenido de la iniciativa, entre otras cosas, señaló:

"Esta iniciativa se basa en el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mismo que se resume en los siguientes puntos:

"1. La creación de una medida que sustituya a los salarios mínimos en el entramado legal mexicano.

"2. Establecer en la Carta Magna la necesidad de que la vida económica mexicana opere y recurra a una 'unidad de cuenta' propia, fijada, diseñada y actualizada en sus propios términos.

"3. Sustituir la indexación del salario mínimo que hoy se encuentra en la Constitución (artículo 41, inciso I, párrafo a) y que lo convierte en factor de determinación de financiamiento de los partidos políticos. Este es el único caso en el que los salarios mínimos están indexados a nivel constitucional y por eso, se requiere de ese cambio adicional.

"La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma a la Constitución que contiene tres elementos. El primero es introducir en la Norma Fundamental el concepto de unidad de cuenta, mismo que deberá

sustituir al concepto de 'salario mínimo' que actualmente utilizan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general. Para este efecto se propone adicionar con un nuevo párrafo el artículo 26, sección B, al tiempo que se otorga al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de fijar anualmente el valor de dicha unidad con base en la inflación anual. La segunda requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, sustituyendo la unidad de salarios mínimos por la unidad de cuenta), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con el objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza."

Posteriormente, el cinco de diciembre de dos mil catorce, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó la iniciativa de decreto que reforma el inciso a) de la base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Norma Fundamental, conforme a la exposición de motivos siguiente:

"Actualmente en México, el salario mínimo no es un instrumento de política pública con un solo objetivo, es decir, su valor no se utiliza únicamente como la mínima remuneración que legalmente pueden recibir los trabajadores, sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluyen el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, supuestos para elevar un acto jurídico a escritura pública, así como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros. Así, al incrementarse el salario mínimo, no sólo se ajusta la remuneración mínima que deben recibir los trabajadores, sino además todos los montos vinculados a éste.

"La vinculación del salario mínimo a ciertos supuestos y montos genera distorsiones no deseadas, al provocar por ejemplo aumentos en costo y pagos para la población, que no responden necesariamente a mejoras en el poder adquisitivo del trabajador medio (que depende de factores como la inflación y el crecimiento de la productividad, más que de cambios al salario mínimo). Así, por ejemplo, un incremento al salario mínimo, que no tenga relación con la productividad o capacidad de pago de la economía, podría perjudicar a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, cuyas percepciones no se ajustarían necesariamente al cambio, pero sí el saldo de sus deudas con organismos de fomento, y otras erogaciones como son las contribuciones a la seguridad social.

"Para poder utilizar al salario mínimo como un instrumento de política de un solo fin y solucionar las distorsiones descritas anteriormente, es esencial desvincular al salario mínimo de ciertos supuestos y montos que lo utilizan como unidad de cuenta en la legislación federal vigente, sin embargo, es importante seguir contando con una unidad de cuenta que permita mantener actualizado el valor de los diferentes supuestos y montos utilizados en las leyes de disposiciones vigentes, sin necesidad de llevar a cabo actualizaciones constantes a la regulación.

"Para tal efecto, en la presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se propone la creación de una nueva unidad de cuenta denominada «Unidad de Medida y Actualización» (UMA), expresada en moneda nacional, que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta y que será utilizada como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"La nueva unidad tendría mayor eficacia en su función de actualización, toda vez que su valor inicial expresado en moneda nacional, aun y cuando comenzará siendo igual al valor del salario mínimo, se ajustará conforme al crecimiento de Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, conforme a la inflación. De este modo, la conversión inicial de los montos será de uno a uno y éstos mantendrán constante en el tiempo su poder adquisitivo, sin generar distorsiones como las que puede ocasionar la vinculación al salario mínimo. Así, la nueva unidad dará certidumbre a la actualización de los supuestos y montos indexados a ésta. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) será el encargado de publicar el valor diario, mensual y anual de la nueva unidad.

"II. Contenido de la iniciativa

"El presente decreto propone modificar los artículos 26, apartado B y 41, base II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La reforma propuesta para el apartado B del artículo 26 de la Carta Magna prevé la creación de la nueva unidad de cuenta, denominada Unidad de Medida y Actualización (o UMA), que permitirá la desvinculación del salario mínimo como unidad de cuenta, base, medida o referencia económica que actualmente utilizan las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que emanan de todas las anteriores.

"Para tal efecto se otorga al INEGI, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de establecer el valor de dicha unidad, aplicando el procedimiento previsto en el régimen transitorio, el cual toma como base la inflación, a través del INPC.

"Asimismo, con la finalidad de respetar la utilización del peso como única moneda de curso legal en el territorio nacional, se propone que el artículo 26 de la Constitución establezca que las obligaciones y supuestos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos que se denominen en Unidades de Medida y Actualización (o UMA), se deberán solventar entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresando las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

"En congruencia con la creación de la UMA que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta, resulta necesario reformar el artículo 41, base II, inciso a) de la Ley Suprema relativo al financiamiento de los partidos políticos, que hoy en día utiliza el referido salario mínimo como instrumento de actualización del citado financiamiento. ..."

El trámite de la propuesta en comento culminó con el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, a través de la cual se modificaron los artículos 41, Base II, inciso a) y 123, apartado A, fracción VI; y se adicionaron los párrafos sexto y séptimo del apartado B del artículo 26, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 26.

"A. ...

"...

"B. ...

"...

"El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la unidad de medida y actualización que será utilizada como unidad de cuenta,

índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"Las obligaciones y supuestos denominados en unidades de medida y actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

"C. ...

"...

"Artículo 41. ...

"I. ...

"II: ...

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) y c) ...

"...

"III. a VI. ...

"Artículo 123. ...

"A. ...

"I. a V. ...

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

"...

"VII. a XXXI.

"B. ...

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. El valor inicial diario de la unidad de medida y actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio. El valor inicial mensual de la unidad de medida y actualización a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, será producto de multiplicar el valor inicial referido en el párrafo anterior por 30.4. Por su parte, el valor inicial anual será el producto de multiplicar el valor inicial mensual por 12.

"Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización.

"Cuarto. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las administraciones públicas federal, estatales, del Distrito Federal y municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo

como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización.

"Quinto. El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación reglamentaria para determinar el valor de la unidad de medida y actualización, dentro de un plazo que no excederá de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación del presente decreto.

"En tanto se promulga esta ley, se utilizará el siguiente método para actualizar el valor de la unidad de medida y actualización:

"I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la unidad de medida y actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.

"II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la unidad de medida y actualización por 30.4.

"III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la unidad de medida y actualización por 12.

"Asimismo la ley deberá prever la periodicidad, atendiendo al principio de anualidad, con que se deberá publicar la actualización de la unidad de medida y actualización en el Diario Oficial de la Federación, así como los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

"El valor inicial previsto en el segundo transitorio del presente decreto, se actualizará conforme al procedimiento que se establezca una vez que se realicen las adecuaciones legales correspondientes.

"Sexto. Los créditos vigentes a la entrada en vigor del presente decreto cuyos montos se actualicen con base al salario mínimo y que hayan sido otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda, continuarán actualizándose bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las referidas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de

créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la unidad de medida y actualización durante el mismo año.

"Las instituciones a que se refiere el primer párrafo podrán, a partir de la entrada en vigor de este decreto y hasta 720 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo, seguir otorgando créditos a la vivienda que se referencien o actualicen con base al salario mínimo. En el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las citadas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la unidad de medida y actualización durante el mismo año.

"El órgano de gobierno de cada institución podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

"Séptimo. Los contratos y convenios de cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor de este decreto que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la unidad de medida y actualización, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir de la entrada en vigor de este decreto, los contratantes puedan utilizar como índice o referencia a la unidad de medida y actualización.

"Octavo. En los créditos, garantías, coberturas y otros esquemas financieros otorgados o respaldados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en los que para procurar la accesibilidad del crédito a la vivienda se haya previsto como referencia del incremento del saldo del crédito o sus mensualidades el salario mínimo, en beneficio de los acreditados, las citadas entidades deberán llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para que el monto máximo de ese incremento en el periodo establecido, no sea superior a la inflación correspondiente. Asimismo, el órgano de gobierno de cada entidad podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

"Noveno. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente decreto, excepto las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión o UDI. ..."

Ante este marco constitucional es dable hacer las aseveraciones siguientes:

La reforma constitucional centró su interés supremo en desvincular al salario mínimo como índice, unidad, base o medida de referencia para determinar la cuantía de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros; al observar que su indexación no permitía cumpliera con su fin último, que constitucionalmente, es cubrir las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos.

Así, a través de la desindexación del salario mínimo, generar una mayor equidad y crecimiento en el ingreso de los trabajadores, al dejar de funcionar como unidad de cuenta, base o medida de referencia para determinar contribuciones, sanciones y penas. Y a partir de ahí, servirá sólo para referencia de la remuneración mínima que una persona puede obtener por el trabajo realizado, y de esta manera, será posible sentar las bases para elevar su poder adquisitivo, sin afectar los precios ni generar una mayor inflación.

Para ello se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA), que sustituye al salario mínimo y será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

En la inteligencia que dentro de los artículos transitorios, se establecieron los elementos de valor y temporalidad que harían posible realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes y ordenamientos, un plazo máximo de un año, contado a partir del veintisiete de enero de dos mil dieciséis en que entró en vigor el decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización.

En este contexto, es que asiste razón al procurador general de la República, en tanto que **el artículo 43 bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Chihuahua**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis, establece:

"Artículo 43 bis. Para efectos de este capítulo se entiende por daño moral, el sufrimiento originado a una persona por causa de un delito, en sus sentimientos, decoro, afectos, creencias, honor, reputación, vida privada o aspecto físico, así como el trastorno mental de cualquier clase que requiera asistencia o terapia psicológica o psiquiátrica.

"La reparación del daño moral será fijada por los Jueces, tomando en consideración las características del delito, las posibilidades económicas del obligado, la lesión moral sufrida por la víctima y las circunstancias personales de esta, tales como su educación, sensibilidad, afectos, cultura y demás similares que tengan relevancia para la fijación del daño causado, para lo cual se tendrá en cuenta el grado de afectación de la víctima y el tipo de terapia que se requiera.

"Además de las penas señaladas en este código, se impondrá sanción pecuniaria de cien hasta mil veces el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito, por concepto de reparación del daño moral, si de conformidad con las constancias procesales así como las pruebas aportadas, se determina que por la afectación psicológica de la víctima resultare que deberá proporcionarse terapia de apoyo a corto plazo; si resulta que deberá proporcionarse psicoterapia a largo plazo, se impondrá sanción pecuniaria de trescientos a tres mil veces el salario mínimo.

"En los casos de los delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas, la reparación del daño comprenderá además de las penas que correspondan, el pago de gastos médicos originados por el delito, incluyendo el pago de tratamiento psicoterapéutico para el sujeto pasivo y sus familiares que lo requieran."

De lo recién transcrito se desprende que el legislador estatal, al regular lo relativo al daño moral para los efectos del capítulo X, intitulado "**sanción pecuniaria**", precisamente para esa sanción, estableció que se impondrá "**de cien hasta mil veces el salario mínimo vigente al momento de la comisión del delito**" por concepto de reparación del daño moral, si en el juicio se determina que por la afectación psicológica de la víctima resultare que deberá proporcionarse terapia de apoyo a corto plazo; y cuando resulta que deberá proporcionarse psicoterapia a largo plazo "**se impondrá sanción pecuniaria de trescientos a tres mil veces el salario mínimo**".

Sin atender que, como ha quedado ampliamente establecido, a partir de la reforma constitucional de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, sobre la desindexación del salario mínimo, el legislador del Estado de Chihuahua, tenía vedado utilizar el salario mínimo como unidad de medida para calcular la cuantía de la sanción pecuniaria a imponer por concepto de reparación del daño moral; en razón a que ese concepto fue sustituido por la unidad de medida y actualización.

Se arriba a la anterior conclusión al considerar, sistemáticamente, lo preceptuado por los artículos transitorios primero, tercero y cuarto, de la reforma constitucional en comento, los cuales son del tenor literal siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización."

"Cuarto. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las administraciones públicas federal, estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización."

De la armónica y metódica interrelación de los artículos transcritos se colige lo siguiente:

A) Tal como lo dispone el primero de los transitorios en cita, el decreto que reformó el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y su validez como ordenamiento supremo nacional debe ser observado a partir de esa fecha por todo orden y ente de gobierno que en aras de sus funciones y competencias se dieran a la tarea de determinar multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros, considerando únicamente para ello la unidad de medida y actualización que describe el artículo 26, párrafos sexto y séptimo del apartado B, de la Norma Fundamental; lo que incluso no sólo comprende e impacta al operador de la norma jurídica, sino también al creador de la misma, es decir, a los Poderes Legislativos del país, al atender el principio de supremacía constitucional.

B) Siguiendo una secuencia lógica del efecto temporal de la vigencia de dicha reforma constitucional, el artículo tercero transitorio ilustra a la autoridad a quien va dirigida sobre su deber de interpretar que toda mención y/o alusión al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o refe-

rencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, ahora deberá referirse o utilizar sólo la unidad de medida y actualización, por la sencilla razón de la entrada en vigor de la reforma constitucional que desvinculó o apartó de todo ello al salario.

Lo anterior, con el firme y claro propósito de evitar una laboriosa y muy tardía modificación que implicaría el proceso legislativo de todo aquel ordenamiento jurídico en el que se hiciera referencia al salario como unidad de medida, al desvincularlo de todas aquellas actividades ajenas a la reforma constitucional.

Por lo tanto, es claro, el artículo tercero transitorio no autoriza a los Poderes Legislativos del país a seguir empleando como referencia, unidad de medida, cálculo o índice, al salario mínimo para fines ajenos a su naturaleza, en términos de lo preceptuado por el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Carta Magna.

C) Se sostiene que en el caso en particular al armonizar lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio con lo anteriormente expuesto, y a su vez con una línea de tiempo (vigencia temporal de la norma constitucional) en la que cronológicamente se tiene que el decreto constitucional que reformó al artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor para todas las autoridades del país el veintiocho de enero del año dos mil dieciséis, y por otra parte, el artículo 43 Bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Chihuahua, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el uno de octubre de ese mismo año, resulta evidente que el legislador de dicha entidad federativa, tuvo que haberse ceñido inmediatamente a la reforma constitucional y referirse a la unidad de medida y actualización para el efecto de regular lo relativo al daño moral y la sanción pecuniaria a imponer, cuando en el juicio se determine que por la afectación psicológica de la víctima deba proporcionarse terapia de apoyo, a corto o largo plazo.

Por lo tanto de ninguna manera operaba el plazo de un año de gracia que les fue concedido a las autoridades a quienes iba dirigida la reforma constitucional, y que por obiedad de razón aún no habían adecuado sus ordenamientos jurídicos al no encontrarse vigente lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Menos aún, cabe considerar que el citado artículo cuarto transitorio prevea y con ello autorice una *vacatio legis* que le permitiera al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua haber adecuado y armonizado en un plazo de un año, lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 43 bis del Código Penal de esa entidad, con la reforma constitucional en materia de desindexación del salario, porque es de explorado derecho que tal figura legal, se refiere al lapso que media entre la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general, y la fecha de iniciación de la vigencia. Lo que en la especie no se actualiza al haber entrado en vigor la reforma constitucional en mención, al día siguiente de su publicación.

En razón de los argumentos antes expuestos, procede declarar la invalidez del párrafo tercero del artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis, por vulnerar los artículos 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis en materia de desindexación del salario.

Sin que sea obstáculo a lo aquí determinado, el hecho de que la propuesta formulada ante el Poder Legislativo para reformar y adicionar disposiciones del Código Penal del Estado de Chihuahua respecto a la reparación del daño por causa de un delito, se haya elaborado desde el treinta de octubre de dos mil catorce; que el treinta de junio de dos mil quince, el Congreso del Estado la haya aprobado y enviado para su publicación al Ejecutivo el siete de julio siguiente; publicada en el Periódico Oficial del Estado hasta el uno de octubre de dos mil dieciséis. Dado que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que la expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar subsistentes ni insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciar una ejecutoria que declare inconstitucional a la ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo.⁴

⁴ Tesis correspondiente a la Séptima Época, con número de registro digital: 237229, emitida por la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, enero-diciembre de 1986 y Apéndices, Tercera Parte, materia común, página 117, cuyo rubro es: "LEYES, AMPARO CONTRA EXPEDICIÓN, REFRENDO, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS."

Tesis correspondiente a la Sexta Época, con número de registro digital: 258465, emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXIX, noviembre de 1959, Primera Parte, materia común, página 192, que lleva por rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA LAS."

De ahí que con independencia de las fechas en que se realizó cada una de las etapas del procedimiento legislativo de la porción normativa analizada, lo cierto es que en la fecha en que entró en vigor, ya no era jurídicamente posible hacer referencia al salario mínimo como unidad de medida para calcular la cuantía de la sanción pecuniaria a imponer por concepto de reparación del daño moral; en tanto ese concepto fue sustituido por la unidad de medida y actualización; por tanto subsiste su invalidez.

En este contexto, acorde a las razones acabadas de exponer resultó fundado el primero de los conceptos de invalidez propuestos por el procurador general de la República y, en consecuencia de ello se declaró la invalidez del párrafo tercero del artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua, por lo que deviene innecesario el estudio del segundo motivo de invalidez, dirigido a combatir la violación a las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Respecto de lo anterior, es oportuno citar la jurisprudencia P./J. 37/2004, que es del tenor literal siguiente:

"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."⁵

SEXO.—Efectos. La invalidez **del párrafo tercero del artículo 43 bis del Código Penal del Estado de Chihuahua**, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el sábado uno de octubre de dos mil dieciséis, **no trasciende a los casos en los que resulte aplicable esa porción normativa**, en tanto ha sido criterio de este Tribunal Pleno que la expulsión de la norma sólo puede beneficiar, nunca perjudicar, a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos;⁶ y en el caso particular, la norma invalidada prevé la sanción pecuniaria que habrá de impo-

⁵ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 181398, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

⁶ Lo anterior deriva de la jurisprudencia P./J. 104/2008, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 169017, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587, que lleva por 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."

nerse por concepto de reparación del daño moral derivado de la afectación psicológica producida en la víctima; en esa medida a fin de no comprometer los derechos de la víctima del delito, no se le dan efectos retroactivos a la porción normativa cuya invalidez se ha determinado.

La anterior declaración de invalidez, surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 43 bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Chihuahua, adicionado mediante Decreto Número 921/2015 II P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el primero de octubre de dos mil dieciséis, por las razones expuestas en el considerando quinto de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución; en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia del Congreso del Estado de Chihuahua.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en el apartado de causas de improcedencia, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación del promovente y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de la consideración contenida en el párrafo segundo de la página treinta y ocho, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43 bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez surtirá sus efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez no trasciende a los casos en los que resulte aplicable la norma declarada inválida. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 18 de diciembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

II. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. FINALIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA.

III. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UN CÁLCULO DE VALOR PARA EL DELITO DE ROBO, ASÍ COMO DE LA SANCIÓN PECUNIARIA CORRESPONDIENTE A DICHO TIPO PENAL, UTILIZANDO AQUEL SALARIO COMO UNIDAD DE MEDIDA PARA DETERMINAR SU CUANTÍA, VULNERA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 206 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

IV. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO. INEXISTENCIA DE UNA *VACATIO LEGIS* QUE PERMITA A LOS PODERES LEGISLATIVOS LOCALES ABSTENERSE DE ADECUAR Y ARMONIZAR EN EL PLAZO DE UN AÑO SU LEGISLACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 206 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 206 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 206 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL NO SE VEN AFECTADOS POR SU REFORMA CON POSTERIORIDAD A SU

IMPUGNACIÓN EN ESE MEDIO DE CONTROL, ATENDIENDO A LA OBLIGACIÓN DE APLICARLA EN EL MOMENTO EN QUE SE COMETIÓ EL DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 206 TER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 4 DE JULIO DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **cuatro de julio de dos mil diecinueve**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante oficio **PGR/357/2016**, presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su carácter de **procuradora general de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demanda la invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado de Veracruz, expedido mediante el Decreto Número 897, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad, el tres de agosto de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente estimó violados los artículos 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis; y formuló, de manera concisa, los conceptos de invalidez siguientes:

1. El artículo objeto de la violación a las normas constitucionales en alusión prevé lo siguiente: "Artículo 206 Ter. A quien, con ánimo de dominio, lucro o uso, sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo se apodere de equipos, maquinaria, insumos, instrumentos o productos pesqueros y/o acuícolas, se le sancionará de la manera siguiente: I. Si el valor de lo robado no excediere de cien días de salario, con prisión de tres meses a seis años y multa de setenta y cinco días de salario; II. Si el valor de lo robado excediere de cien días de salario, con prisión de tres a diez años y multa de hasta cuatro-

cientos días de salario; o III. Si el valor de lo robado excediere de doscientos días de salario, con prisión de cuatro a doce años y multa de hasta seiscientos días de salario."

Descripción típica penal que el legislador del Estado de Veracruz destinó a conductas (acciones) correspondientes al delito de robo, específicamente de equipos, maquinaria, insumos, instrumentos o productos pesqueros y/o acuícolas; definiendo que el valor de lo robado (cuantía) y las sanciones por la comisión de tal injusto penal se establecerían en salarios y, con ello, referenciarlo como unidad de medida para calcular el primero, así como para determinar la segunda que, en su caso, deberá imponerse a quien actualice la conducta típica.

Sin embargo, tal dispositivo normativo es contrario al espíritu que animó a la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis que desvinculó al salario como unidad de referencia en el sistema jurídico mexicano y, con ello, impedir que el aumento del salario impactara tanto económica, como socialmente, en la determinación de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos financieros y administrativos.

Es por ello, que para desarrollar una verdadera y firme política de recuperación del poder adquisitivo del salario, se creó la unidad de medida y actualización (UMA) que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores en términos del artículo 26, apartado B, párrafos sexto y séptimo, constitucional.

En suma, la desindexación y/o disociación del salario con cualquiera de los factores de cálculo y/o referencia en mención empleados sistemática y legalmente por entes públicos en actividades propias a sus facultades administrativas, financieras y jurisdiccionales, obedeció única y exclusivamente al mejoramiento del salario mínimo de los trabajadores y, con ello, atender materialmente a uno de los principios fundamentales del artículo 123 de la Carta Magna al dignificar su trabajo con la recuperación del poder adquisitivo del salario.

En lo tocante a la regulación transitoria para la vigencia del artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Norma Fundamental, se enfatizó que el Poder Constituyente Permanente entendió y se decantó por su aplicación inmediata en aras de impulsar la política de recuperación del poder adqui-

sitivo del salario. Por lo que en esa transición se dispuso que: **A)** La vigencia de las disposiciones constitucionales enmendadas, incluyendo la prohibición de utilizar como referencia el salario para fines ajenos a su naturaleza, comenzaría a partir del día siguiente de su publicación, es decir, el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, por tanto, no se autorizaba la operación de una *vacatio legis*; **B)** Con antelación a dicha fecha, toda mención al salario mínimo como unidad para determinar la cuantía de obligaciones y supuestos previstos en la ley, se entenderán referidos a la unidad de medida y actualización; y, **C)** Que el artículo cuarto de tal régimen otorgó uno año a los Congresos Federal y Locales, así como a las administraciones públicas federal, local y municipal, en el cual deberían de realizar las adecuaciones necesarias en las leyes y ordenamientos de su competencia para eliminar las referencias al salario mínimo y sustituirlas por la unidad de medida y actualización, sin que ello constituyera una autorización para la utilización del salario como unidad de referencia y, de esta forma generar certeza jurídica a los operadores jurídicos y a los ciudadanos.

Consecuentemente, la adición del artículo 206 Ter al Código Penal del Estado de Veracruz, es violatoria del artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar al salario mínimo como unidad de medida para calcular el monto de lo robado, así como para determinar la cuantía de la sanción pecuniaria que, en su caso, deberá imponerse a quien actualice la conducta típica.

Se esgrime que el artículo tercero transitorio del decreto constitucional en estudio fija una cobertura limitada en razón a la aplicación de su vigencia, ya que al precisar que toda mención al salario mínimo como unidad para determinar la cuantía de obligaciones y supuestos previstos en la ley se entienden referidas a la unidad de medida y actualización y que como supuesto solamente comprenderá disposiciones vigentes con anterioridad a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo. Que en esa línea regresiva de tiempo encuadra lo dispuesto por el ordinal 52 del Código Penal para el Estado de Veracruz, el cual inició vigencia el siete de noviembre del año dos mil tres para definir y regular una de las consecuencias del delito; consiguientemente queda dentro de la cobertura antes mencionada en aras de atender cabalmente su aplicabilidad por los operadores de la norma.

Por ello, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento, todos los órganos del Estado Mexicano en apego a sus competencias y atribuciones están impedidos para utilizar al salario mínimo para fines ajenos a su naturaleza, tal y como claramente lo dispone el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y concluye que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, al emitir la norma que, por esta vía de control constitucional se impugna, trastocó el marco constitucional vigente, porque si bien es verdad el mandato constitucional en cuestión era ya vigente y obligatorio para las Legislaturas del País en realizar las adecuaciones pertinentes en las leyes y ordenamientos de su competencia en un plazo no mayor a un año, contado a partir del veintiocho de enero de dos mil dieciséis, más aún debió de atenderse esa vigencia en la creación de la norma y con ello referirse únicamente a la unidad de medida y actualización, puesto que la norma general, objeto de la transgresión, fue publicada en la Gaceta Oficial de la entidad federativa el tres de agosto de ese año.

2. Se transgreden las máximas de certeza y seguridad jurídicas señaladas, respectivamente, en los artículos 14, párrafo primero, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la vigencia del artículo 206 Ter. del Código Penal para el Estado de Veracruz, al disponer: **"A quien, con ánimo de dominio, lucro o uso, sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo se apodere de equipos, maquinaria, insumos, instrumentos o productos pesqueros y/o acuícolas, se le sancionará de la manera siguiente: I. Si el valor de lo robado no excediere de cien días de salario, con prisión de tres meses a seis años y multa de setenta y cinco días de salario; II. Si el valor de lo robado excediere de cien días de salario, con prisión de tres a diez años y multa de hasta cuatrocientos días de salario; o, III. Si el valor de lo robado excediere de doscientos días de salario, con prisión de cuatro a doce años y multa de hasta seiscientos días de salario."**

Ya que, al quedar bajo el imperio discrecional del Juez la determinación de la cuantía de lo robado, así como la sanción pecuniaria a imponer por la comisión de dicho ilícito, su interpretación de la norma podría resultar vacilante y errática, ya que, por una parte dichos supuestos podrían actualizarlos conforme al salario general mínimo en el momento de la comisión del evento delictivo, lo cual de entrada ya sería contrario a la Carta Magna, y por la otra, al interpretar la reforma constitucional en materia de desindexación del salario y sus disposiciones transitorias para calcular tanto el monto económico de lo robado y la posible multa a imponer al infractor de la ley, tendría que referirse necesariamente a la unidad de medida y actualización.

A mayor explicación, los anteriores escenarios implican una incorrecta interpretación del artículo tercero transitorio de la reforma en cuestión, en razón a que el artículo que se tilda de inconstitucional se emitió con posterioridad a la reforma constitucional materia de desindexación, en tanto que las situaciones a resolver por el transitorio son anteriores a la reforma constitucional.

Ante dichos supuestos y dependiendo del operador de la norma, ante un primer hecho (acción) que se ajuste con los elementos descriptivos, objetivos, externos y normativos del delito en cuestión, al calcular el valor económico del objeto robado en días de salario general mínimo vigente al momento de su consumación, es decir, su cuantía y, con ello, a la postre su tipificación, conllevaría a la fijación de la sanción tanto privativa de libertad como pecuniaria, deduciendo esta última en función a dicho parámetro o referencia monetaria (salario). Pero en un segundo supuesto, bajo las mismas condiciones fácticas, al determinar el monto económico de lo robado tomando como referencia la unidad de medida y actualización que fijó el decreto constitucional en mención, se estaría tipificando (encuadramiento de la conducta del sujeto activo a la hipótesis normativa que describe el delito) en una forma diferenciada a la primera, a pesar de resultar hechos idénticos.

Finalmente, también se incumple con lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Federal, lo que genera incertidumbre jurídica por el hecho de interpretar la referencia del salario del artículo 206 Ter del Código Penal del Estado de Veracruz, en relación con el diverso 52 del mismo ordenamiento legal, para esgrimir que tanto la cuantía o monto económico de lo robado como la pena pecuniaria (multa) se refieren a la unidad de medida y actualización, ya que su interpretación se extiende en una línea de tiempo hacia el futuro que dispone el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional. Lo que es errático y permisivo en su interpretación, al seguir utilizando el salario como referencia o unidad de medida para calcular el monto de lo robado y la multa a imponer.

TERCERO.—Registro y turno. Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad número 78/2016 y turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán.

CUARTO.—Admisión. El dos de septiembre siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda de la procuradora general de la República, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al Poder Legislativo Estatal para que, al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

QUINTO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Refiere que la promulgación y publicación del Decreto Número 297 (sic) (lo correcto es 897), que adicionó el artículo 206

Ter al Código Penal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se hizo atendiendo a lo dispuesto en los artículos 35, párrafo segundo y 49, fracción II, de la Constitución Política de ese Estado; ordenándose su publicación el tres de agosto de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con el número extraordinario 308.

Además agrega:

Por ello, el proceso legislativo en cuestión no vulnera los artículos 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Amén que el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional, concede un año de gracia a partir de su vigencia, esto es, del veintiocho de enero del año dos mil dieciséis al veintiocho de enero del año dos mil diecisiete, para referenciar toda unidad de cuenta, índice, base o medida en unidad de medida y actualización y, en consecuencia, determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas.

De ahí que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz se encuentre dentro de dicho supuesto temporal para atender y acatar la vigencia del multicitado decreto constitucional.

SEXO.—Informe rendido por el Congreso del Estado de Veracruz. Suscrito por la presidenta de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, donde en síntesis expresó:

La acción de inconstitucionalidad ejercida resulta improcedente, toda vez que el accionante no se encuentra legitimado para enderezar el medio de control constitucional que nos atañe, ya que al no encontrarse en dicha entidad federativa y no cometer un hecho de carácter delictivo su interés particular no se encuentra plenamente legitimado.

SÉPTIMO.—Acuerdos que tienen por formulados los alegatos. El nueve de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor emitió el proveído a través del cual tuvo por formulados los alegatos que hizo valer el delegado de la procuradora general de la República, y el veinticuatro siguiente, se acordó lo propio respecto a los formulados por los delegados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** En proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de 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 la fracción II, inciso c), del artículo 105 de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se demanda la invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante el Decreto Número 897, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el tres de agosto de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** Por razón de orden, en primer lugar, 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, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días**

¹ Acorde a la redacción anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que regirá hasta en tanto entren en vigor las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias, en virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el artículo transitorio décimo sexto del propio decreto de esa fecha, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

naturales, contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora, el Decreto Número **897** por el que se modificó (sic) el artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, materia de impugnación, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad, el miércoles tres de agosto de dos mil dieciséis, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el jueves cuatro siguiente y venció el viernes dos de septiembre de esa anualidad.

Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por la procuradora general de la República fue presentado el miércoles treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del reverso de la foja dieciséis del expediente en que se actúa; resulta evidente su oportunidad.

TERCERO.—**Legitimación del promovente.** El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del tenor siguiente:

"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.

"...

"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."

En la presente acción de inconstitucionalidad la demanda fue suscrita por **Arely Gómez González**, procuradora general de la República, carácter que

acreditó con la copia certificada del nombramiento de tres de marzo de dos mil quince, expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, documento que obra a foja dieciocho del expediente.

En consecuencia, debe decirse que la procuradora general de la República está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma del Código Penal para el Estado de Veracruz, contenida en la Gaceta Oficial de la entidad de tres de agosto de dos mil dieciséis.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que como consecuencia de la reforma que sufrió la Constitución el diez de febrero de dos mil catorce, ahora la fracción II del artículo 105 tiene un inciso i), que prevé: "**El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.**"

Sin embargo, el artículo décimo sexto transitorio de la reforma en cuestión, es expreso en señalar que las adiciones y reformas al artículo 105, fracción II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias, en virtud de las adiciones, reformas, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Y la declaratoria de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, aconteció el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte siguiente; entonces, en la fecha de presentación de la demanda, se encontraba vigente el inciso c) de la fracción II del artículo 105 transcrito.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Previo al estudio del fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia hechas valer por las partes o que de oficio se adviertan, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, conforme a lo dispuesto por el artículo 19, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular, únicamente el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esgrime que la acción de inconstitucionalidad ejercida resulta improcedente, concretamente, porque la accionante no se encuentra legitimada para enderezar el medio de control constitucional que nos atañe, al no encontrarse en dicha entidad federativa y no cometer un

hecho de carácter delictivo su interés particular no se encuentra plenamente legitimado.

Empero, contrario a lo anterior, tal aseveración queda solventada en los términos precisados en el considerando próximo pasado, donde se acreditó la legitimación de la promovente; y al advertir de manera oficiosa por este Alto Tribunal que en la especie no se actualiza alguna otra causa de improcedencia, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la Procuraduría General de la República.

Al respecto, se considera oportuno invocar la jurisprudencia P/J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"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 Consti-

tución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarse: 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.¹²

QUINTO.—Análisis de fondo. La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad se concentra en determinar si asiste razón a la procuradora general de la República, quien sostiene la invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante el Decreto Número 897, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad, el tres de agosto de dos mil dieciséis, porque vulnera los artículos 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo.

Señala que el precepto que, por esta vía de control constitucional se reprocha, establece y con ello hace mención al salario como base para calcular el valor económico del objeto material del robo, así como para referenciar a través del cálculo algebraico respectivo la sanción pecuniaria a imponer (multa); lo que a su entender resulta a todas luces contrario al espíritu de la reforma constitucional mencionada, cuyo objeto esencial consistió en desvincular la utilización del salario mínimo para fines ajenos a su naturaleza, tales como determinación de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros; con lo cual, a la postre se atendería materialmente a unos de los principios fundamentales del artículo 123 de la Carta Magna, al dignificar al trabajador con la recuperación del poder adquisitivo del salario.

Enfatiza que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional se caracteriza por prever un supuesto de temporalidad respecto a la cobertura limitada de vigencia de la reforma constitucional, en el sentido de que toda mención al salario mínimo como unidad o base para calcular la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en la ley, se entenderá referida a la unidad de medida y actualización, y cubrirá únicamente aquellas disposiciones legales vigentes con anterioridad a la reforma constitucional materia de

² Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 172641, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, página 1513.

desindexación del salario mínimo. Por ello, a partir de la entrada en vigor de la misma, todos los entes de gobierno del Estado Mexicano en el ejercicio de sus competencias están impedidos para utilizar el salario mínimo para fines ajenos a su naturaleza.

El anterior **concepto de invalidez** se considera **fundado** y para establecer las razones de ello, en principio resulta oportuno atender que, efectivamente, se presentaron dos **iniciativas de reforma a los artículos 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, suscrita la primera, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Democrático, de Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo; y la segunda, por el diputado Julio César Moreno Rivera del grupo parlamentario de la segunda de las agrupaciones mencionadas, quien además incluyó **el artículo 26** de la Norma Fundamental; donde de manera coincidente, en la exposición de motivos señalaron:

"En México más de tres cuartas partes de la población obtienen su principal fuente de ingresos del trabajo asalariado. El salario es un componente fundamental del desarrollo económico nacional y del bienestar social pues es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

"El artículo 123 constitucional establece que los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. No obstante, es más que evidente que la realidad laboral mexicana dista mucho de satisfacer el mandato constitucional y las imperiosas necesidades de las familias trabajadoras.

"La relación entre el Estado de pobreza en que está sumida buena parte de la población con la política de restricción salarial impuesta desde hace más de 30 años, resulta innegable. Ni siquiera los más férreos defensores de nuestro actual modelo económico se atreven a alegar que con esta contención se favorece la inversión, la competitividad y la orientación hacia el mercado externo, pues muchos estudios demuestran que la estrategia de establecer los salarios con base en criterios de la inflación y no de la productividad social ha ocasionado una pérdida de casi 80 por ciento del poder adquisitivo del salario.

"Basta señalar que de diciembre de 1987 a la fecha, el salario mínimo registró un aumento de 900 por ciento, mientras los precios de la canasta básica en este lapso aumentaron en 4 mil 800 por ciento.

"No cabe duda de que la política de contención salarial ha impactado negativamente al mercado interno, y pese a que hoy existe consenso (incluso entre el sector empresarial) sobre la necesidad de aumentar el salario mínimo y replantear nuestro fallido esquema de determinación salarial, dicha reforma ha sido paulatinamente aplazada bajo el argumento de que tales cambios impactarían en miles de factores externos vinculados al monto del salario mínimo, como son las multas, derechos y contribuciones, o el financiamiento a los partidos políticos. Y es que durante décadas el salario mínimo también ha servido como unidad de cuenta, base o medida de referencia para efectos legales.

"Se ha generado una amplia discusión sobre cuál debe ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo deba ser mejorado, en lo que existe consenso, es en desvincular el salario mínimo de factores ajenos a su naturaleza, por ello, los firmantes de esta iniciativa aportamos una propuesta específica para dar el primer paso y continuar la reflexión colectiva sobre los temas de fondo relacionados con el salario."

Y mientras que los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Democrático, de Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo, en el contenido de la iniciativa, en lo conducente, establecieron:

"La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma de dos etapas. La primera requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II, del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, desvinculando la unidad de salarios mínimos por la unidad de referencia), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, señalando que para tales efectos deberá aplicarse en lo sucesivo la Unidad de Referencia, de conformidad con las leyes aplicables. ...".

Por su parte, el diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Democrático, en el contenido de la iniciativa, entre otras cosas, señaló:

"Esta iniciativa se basa en el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mismo que se resume en los siguientes puntos:

"1. La creación de una medida que sustituya a los salarios mínimos en el entramado legal mexicano.

"2. Establecer en la Carta Magna la necesidad de que la vida económica mexicana opere y recurra a una 'unidad de cuenta' propia, fijada, diseñada y actualizada en sus propios términos.

"3. Sustituir la indexación del salario mínimo que hoy se encuentra en la Constitución (artículo 41, inciso I, párrafo a) y que lo convierte en factor de determinación de financiamiento de los partidos políticos. Éste es el único caso en el que los salarios mínimos están indexados a nivel constitucional y por eso, se requiere de ese cambio adicional.

"La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma a la Constitución que contiene tres elementos. El primero es introducir en la norma fundamental el concepto de unidad de cuenta, mismo que deberá sustituir al concepto de 'salario mínimo' que actualmente utilizan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general. Para este efecto se propone adicionar con un nuevo párrafo el artículo 26, sección B, al tiempo que se otorga al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de fijar anualmente el valor de dicha unidad con base en la inflación anual. La segunda requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II, del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, sustituyendo la unidad de salarios mínimos por la unidad de cuenta), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con el objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza."

Posteriormente, el cinco de diciembre de dos mil catorce, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó la iniciativa de decreto que reforma el inciso a) de la base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Norma Fundamental, conforme a la exposición de motivos siguiente:

"Actualmente en México, el salario mínimo no es un instrumento de política pública con un solo objetivo, es decir, su valor no se utiliza únicamente como la mínima remuneración que legalmente pueden recibir los trabajadores, sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluyen el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, supuestos para elevar un acto jurídico a escritura pública, así

como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros. Así, al incrementarse el salario mínimo, no sólo se ajusta la remuneración mínima que deben recibir los trabajadores, sino además todos los montos vinculados a éste.

"La vinculación del salario mínimo a ciertos supuestos y montos genera distorsiones no deseadas, al provocar por ejemplo aumentos en costo y pagos para la población, que no responden necesariamente a mejoras en el poder adquisitivo del trabajador medio (que depende de factores como la inflación y el crecimiento de la productividad, más que de cambios al salario mínimo). Así, por ejemplo, un incremento al salario mínimo, que no tenga relación con la productividad o capacidad de pago de la economía, podría perjudicar a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, cuyas percepciones no se ajustarían necesariamente al cambio, pero sí el saldo de sus deudas con organismos de fomento, y otras erogaciones como son las contribuciones a la seguridad social.

"Para poder utilizar al salario mínimo como un instrumento de política de un solo fin y solucionar las distorsiones descritas anteriormente, es esencial desvincular al salario mínimo de cierto supuestos y montos que lo utilizan como unidad de cuenta en la legislación federal vigente. Sin embargo, es por tanto seguir contando con una unidad de cuenta que permita mantener actualizado el valor de los diferentes supuestos y montos utilizados en las leyes de disposiciones vigentes, sin necesidad de llevar a cabo actualizaciones constantes a la regulación.

"Para tal efecto, en la presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se propone la creación de una nueva unidad de cuenta denominada 'unidad de medida y actualización' (UMA), expresada en moneda nacional, que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta y que será utilizada como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"La nueva unidad tendría mayor eficacia en su función de actualización, toda vez que su valor inicial expresado en moneda nacional, aun y cuando comenzará siendo igual al valor del salario mínimo, se ajustará conforme al crecimiento de Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, conforme a la inflación. De este modo, la conversión inicial de los montos será de uno a uno y éstos mantendrán constante en el tiempo su poder adquisitivo, sin generar distorsiones como las que puede ocasionar la vinculación al salario

mínimo. Así, la nueva unidad dará certidumbre a la actualización de los supuestos y montos indexados a ésta. El instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) será el encargado de publicar el valor diario, mensual y anual de la nueva unidad.

"II. Contenido de la iniciativa

"El presente decreto propone modificar los artículos 26, apartado B y 41, base II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La reforma propuesta para el apartado B del artículo 26 de la Carta Magna prevé la creación de la nueva unidad de cuenta, denominada unidad de medida y actualización (o UMA), que permitirá la desvinculación del salario mínimo como unidad de cuenta, base, medida o referencia económica que actualmente utilizan las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que emanan de todas las anteriores.

"Para tal efecto se otorga al INEGI, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de establecer el valor de dicha unidad, aplicando el procedimiento previsto en el régimen transitorio, el cual toma como base la inflación, a través del INPC.

"Asimismo, con la finalidad de respetar la utilización del peso como única moneda de curso legal en el territorio nacional, se propone que el artículo 26 de la Constitución establezca que las obligaciones y supuestos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos que se denominen en unidades de medida y actualización (o UMA), se deberán solventar entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresando las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

"En congruencia con la creación de la UMA que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta, resulta necesario reformar el artículo 41, base II, inciso a), de la Ley Suprema relativo al financiamiento de los partidos políticos, que hoy en día utiliza el referido salario mínimo como instrumento de actualización del citado financiamiento. ...".

El trámite de la propuesta en comento culminó con el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación

del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, a través de la cual se modificaron los artículos 41, base II, inciso a) y 123, apartado A, fracción VI; y se adicionaron los párrafos sexto y séptimo del apartado B del artículo 26, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 26.

"A. ...

"...

"B. ...

"...

"El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la unidad de medida y actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"Las obligaciones y supuestos denominados en unidades de medida y actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

"C. ..."

"Artículo 41. ...

"I. ...

"II. ...

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá

entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) y c) ...

"...

"III. a VI. ..."

"Artículo 123. ...

"A. ...

"I. a V. ...

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

"...

"VII. a XXXI.

"B. ..."

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. El valor inicial diario de la unidad de medida y actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio.

"El valor inicial mensual de la unidad de medida y actualización a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, será producto de multiplicar

el valor inicial referido en el párrafo anterior por 30.4. Por su parte, el valor inicial anual será el producto de multiplicar el valor inicial mensual por 12.

"Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización.

"Cuarto. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización.

"Quinto. El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación reglamentaria para determinar el valor de la unidad de medida y actualización, dentro de un plazo que no excederá de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación del presente decreto.

"En tanto se promulga esta ley, se utilizará el siguiente método para actualizar el valor de la unidad de medida y actualización:

"I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la unidad de medida y actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.

"II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la unidad de medida y actualización por 30.4.

"III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la unidad de medida y actualización por 12.

"Asimismo la ley deberá prever la periodicidad, atendiendo al principio de anualidad, con que se deberá publicar la actualización de la unidad de

medida y actualización en el Diario Oficial de la Federación, así como los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

"El valor inicial previsto en el segundo transitorio del presente decreto, se actualizará conforme al procedimiento que se establezca una vez que se realicen las adecuaciones legales correspondientes.

"Sexto. Los créditos vigentes a la entrada en vigor del presente decreto cuyos montos se actualicen con base al salario mínimo y que hayan sido otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda, continuarán actualizándose bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las referidas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la unidad de medida y actualización durante el mismo año.

"Las instituciones a que se refiere el primer párrafo podrán, a partir de la entrada en vigor de este decreto y hasta 720 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo, seguir otorgando créditos a la vivienda que se referencien o actualicen con base al salario mínimo. En el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las citadas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la unidad de medida y actualización durante el mismo año.

"El órgano de gobierno de cada institución podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

"Séptimo. Los contratos y convenios de cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor de este decreto que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la unidad de medida y actualización, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir de la entrada en vigor de este decreto, los contratantes puedan utilizar como índice o referencia a la unidad de medida y actualización.

"Octavo. En los créditos, garantías, coberturas y otros esquemas financieros otorgados o respaldados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en los que para procurar la accesibilidad del crédito a la vivienda se haya previsto como referencia del incremento del saldo del crédito o sus mensualidades el salario mínimo, en beneficio de los acreditados, las citadas entidades deberán llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para que el monto máximo de ese incremento en el periodo establecido, no sea superior a la inflación correspondiente. Asimismo, el órgano de gobierno de cada entidad podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

"Noveno. Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente decreto, excepto las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada unidad de inversión o UDI. ..."

Ante este marco constitucional es dable hacer las aseveraciones siguientes:

La reforma constitucional centró su interés supremo en desvincular al salario mínimo como índice, unidad, base o medida de referencia para determinar la cuantía de multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros; al observar que su indexación no permitía cumpliera con su fin último, que constitucionalmente, es cubrir las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos.

Así, a través de la desindexación del salario mínimo, generar una mayor equidad y crecimiento en el ingreso de los trabajadores, al dejar de funcionar como unidad de cuenta, base o medida de referencia para determinar contribuciones, sanciones y penas. Y a partir de ahí, servirá sólo para referencia de la remuneración mínima que una persona puede obtener por el trabajo realizado, y de esta manera, será posible sentar las bases para elevar su poder adquisitivo, sin afectar los precios ni generar una mayor inflación.

Para ello se creó la unidad de medida y actualización (UMA), que sustituye al salario mínimo y será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

En la inteligencia de que dentro de los artículos transitorios, se establecieron los elementos de valor y temporalidad que harían posible realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes y ordenamientos, un plazo máximo de un año, contado a partir del veintisiete de enero de dos mil dieciséis en que entró en vigor el decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización.

Ahora, en el caso concreto y en lo tocante a la norma general que se tilda de inconstitucional en ella se atiende a la siguiente descripción:

"Artículo 206 Ter. A quien, con ánimo de dominio, lucro o uso, sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo se apodere de equipos, maquinaria, insumos, instrumentos o productos pesqueros y/o acuícolas, se le sancionará de la manera siguiente:

"I. Si el valor de lo robado no excediere de cien días de salario, con prisión de tres meses a seis años y multa de setenta y cinco días de salario;

"II. Si el valor de lo robado excediere de cien días de salario, con prisión de tres a diez años y multa de hasta cuatrocientos días de salario; o

"III. Si el valor de lo robado excediere de doscientos días de salario, con prisión de cuatro a doce años y multa de hasta seiscientos días de salario."

La descripción normativa en análisis detalla un tipo penal específico en función al objeto material del robo (apoderamiento), dentro del título VII de "**Delitos contra el patrimonio**" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al enunciar una conducta (acción) que con el ánimo de lucro o uso, sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo se apodere de equipos, maquinaria, insumos, instrumentos o productos pesqueros y/o acuícolas.

Supuesto penal que en su primer párrafo recepta los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos que la descripción típica requiere.

Y en las siguientes fracciones (I, II y III), al tratarse de un delito de carácter esencialmente patrimonial, el legislador del Estado de Veracruz definió la penalidad para la actualización de cada uno de esos tres supuestos en función al valor del objeto material del robo; empero referenciándolos como base

de cálculo al salario mínimo general vigente en el lugar y fecha de la comisión del evento criminal.

Determinación legislativa que **transgrede la disposición establecida en el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en razón a la cobertura de la vigencia de la reforma constitucional en materia de desindexación y/o desvinculación del salario respecto a cualquier otra materia ajena a la retribución salarial que enmarca el precepto constitucional en mención; y si en el presente caso se emitió el tipo penal en estudio, el tres de agosto de dos mil dieciséis, utilizando el salario como referencia para el efecto de calcular el valor y con ello el monto de lo robado, así como para determinar la cuantía de la sanción pecuniaria que, en su caso, deberá imponerse a quien actualice la conducta típica, sin hacer referencia a la unidad de medida y actualización, entonces se perturba el orden y supremacía constitucional.

Se arriba a la anterior conclusión al considerar, sistemáticamente, lo preceptuado por los artículos transitorios primero, tercero y cuarto de la reforma constitucional en comento, los cuales son del tenor literal siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización."

"Cuarto. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la unidad de medida y actualización."

De la armónica y metódica interrelación de los artículos transcritos se colige lo siguiente:

A) Tal como lo dispone el primero de los transitorios en cita, el decreto que reformó el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el veintiocho de enero del año dos mil dieciséis y su validez como ordenamiento supremo nacional debe ser observado a partir de esa fecha por todo orden y ente de gobierno que en aras de sus funciones y competencias se dieran a la tarea de determinar multas, créditos, derechos, contribuciones y otros conceptos administrativos y financieros, considerando únicamente para ello la unidad de medida y actualización que describe el artículo 26, párrafos sexto y séptimo, del apartado B de la Norma Fundamental; lo que incluso no sólo comprende e impacta al operador de la norma jurídica, sino también al creador de la misma, es decir, a los Poderes Legislativos del país, al atender el principio de supremacía constitucional.

B) Siguiendo una secuencia lógica del efecto temporal de la vigencia de dicha reforma constitucional, el artículo tercero transitorio ilustra a la autoridad a quien va dirigida sobre su deber de interpretar que toda mención y/o alusión al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, ahora deberá referirse o utilizar sólo la unidad de medida y actualización, por la sencilla razón de la entrada en vigor de la reforma constitucional que desvinculó o apartó de todo ello al salario.

Lo anterior, con el firme y claro propósito de evitar una laboriosa y muy tardía modificación que implicaría el proceso legislativo de todo aquel ordenamiento jurídico en el que se hiciera referencia al salario como unidad de medida, al desvincularlo de todas aquellas actividades ajenas a la reforma constitucional.

Por tanto, es claro, el artículo tercero transitorio no autoriza a los Poderes Legislativos del país a seguir empleando como referencia, unidad de medida, cálculo o índice, al salario mínimo para fines ajenos a su naturaleza, en términos de lo preceptuado por el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Carta Magna.

C) Se sostiene que en el caso en particular al armonizar lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio con lo anteriormente expuesto, y a su vez con una línea de tiempo (vigencia temporal de la Norma Constitucional) en la que cronológicamente se tiene que el decreto constitucional que reformó al artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, entró en vigor para todas las autoridades del país el veintiocho de enero del año dos mil dieciséis, y por otra parte, el artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado de Veracruz, fue publicado en la Gaceta Oficial el tres de agosto de ese mismo año; resulta evidente que el legislador de dicha entidad federativa, tuvo que haberse ceñido inmediatamente a la reforma constitucional y referirse a la unidad de medida y actualización para el efecto de calcular el valor y, con ello, el monto de lo robado, así como para determinar la cuantía de la sanción pecuniaria que, en su caso, deberá imponerse a quien actualice la conducta típica antes descrita.

Por tanto, de ninguna manera operaba el plazo de un año de gracia que les fue concedido a las autoridades a quienes iba dirigida la reforma constitucional, y que, por obiedad de cosas aún no habían adecuado sus ordenamientos jurídicos al no encontrarse vigente lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Menos aún, cabe considerar que el citado artículo cuarto transitorio prevea y, con ello, autorice una *vacatio legis* que le permitiera al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave haber adecuado y armonizado en un plazo de un año, lo dispuesto por el artículo 206 Ter del Código Penal de dicha entidad, con la reforma constitucional en materia de desindexación del salario, porque es de explorado derecho que tal figura legal, se refiere al lapso de tiempo que media entre la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general, y la fecha de inicio de la vigencia. Lo que en la especie no se actualiza al haber entrado en vigor la reforma constitucional en mención, al día siguiente de su publicación.

Es por ello, y en razón a los argumentos antes expuestos que procede declarar la invalidez de la norma general prevista en el artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, por vulnerar los artículos 123, apartado A, fracción VI, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuarto transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis en materia de desindexación del salario.

En este contexto, dado que conforme a las razones acabadas de exponer resultó fundado el primero de los conceptos de invalidez expuestos por la procuradora general de la República y, como consecuencia de ello, se declaró la invalidez de la porción normativa acabada de precisar, deviene innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a combatir la violación a las garantías

contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que aduce en el segundo motivo de invalidez.

Respecto de lo anterior, es oportuno citar la jurisprudencia P./J. 37/2004, que es del tenor literal siguiente:

"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."³

SEXTO.—**Efectos.** La invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, surtirá efectos retroactivos a partir del cuatro de agosto de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

La anterior declaración de invalidez surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En la inteligencia que mediante Decreto Número 379, publicado en la Gaceta Oficial número 508, tomo CXCVI, del jueves **veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete**, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformó y adicionó diversas disposiciones al Código Penal de esa entidad, y en el artículo quinto transitorio, textualmente señaló: "**Quinto. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización.**"

Sin que ello impacte en lo aquí resuelto, en tanto la vigencia de la norma penal, cuya invalidez se decretó se materializó a partir del **cuatro de agosto de dos mil dieciséis y hasta el uno de enero de dos mil dieciocho**, con la

³ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 181398, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

corrección a la referencia equivocada al salario mínimo como unidad de cuenta, base o medida, para determinar la cuantía de los supuestos previstos en la misma; entonces, privilegiando la exacta aplicación de la ley, y a partir de los efectos acabados de precisar, se debe atender la obligación de aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del **artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave**, adicionado mediante Decreto Número 897, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el tres de agosto de dos mil dieciséis; en la inteligencia de que esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación del promovente y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 206 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos retroactivos a partir del cuatro de agosto de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor la norma impugnada, y 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, POR SEGUIR SURTIENDO EFECTOS RESPECTO DE AQUELLOS CASOS EN QUE EL DELITO FUE COMETIDO DURANTE SU VIGENCIA.

II. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

III. DELITO DE IMPRUDENCIA QUE CAUSE HOMICIDIO O LESIONES. LA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN DE LA LICENCIA PARA CONDUCIR VEHÍCULOS AUTOMOTORES, SIN PREVER EL LÍMITE MÍNIMO Y MÁXIMO DE DURACIÓN, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "SUSPENSIÓN O" Y "LA DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN SERÁ SEÑALADA EN SENTENCIA Y COMENZARÁ CONFORME LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 64 DE ESTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA).

IV. DELITO DE IMPRUDENCIA. NO ES VÁLIDO CONTEMPLAR LA POSIBILIDAD DE IMPONER AL QUE LO COMETA LA SUSPENSIÓN DE LICENCIA PARA CONDUCIR VEHÍCULOS AUTOMOTORES COMO PENA AUTÓNOMA A TÍTULO DE SANCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "SUSPENSIÓN O" Y "LA DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN SERÁ SEÑALADA EN SENTENCIA Y COMENZARÁ CONFORME LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 64 DE ESTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "SUSPENSIÓN O" Y "LA DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN SERÁ SEÑALADA EN SENTENCIA Y COMENZARÁ CONFORME LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 64 DE ESTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "ADEMÁS SE SANCIONARÁ CON LA" Y "CANCELACIÓN DEFINITIVA DE LA LICENCIA PARA CONDUCIR VEHÍCULOS AUTOMOTORES EXPEDIDA POR CUALQUIER INSTANCIA", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 20 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procuradora general de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La procuradora general de la República formuló los siguientes conceptos de invalidez:

a) Presunta violación del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, a los principios de exacta aplicación de la ley penal, de proporcionalidad y de certeza jurídica.

Sustancialmente, se aduce que el precepto cuestionado contiene una pena autónoma, consistente en la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores, la cual se impone de forma paralela con la pena privativa de la libertad, la cual comenzará al concluir la sanción de prisión y su duración será la señalada en la sentencia.

Sin embargo, la norma impugnada, al establecer la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores, no prevé el límite mínimo ni máximo temporal respecto del cual se podría imponer dicha pena una vez que se haya dado cumplimiento a la pena de prisión a que se hubiera hecho acreedor el gobernado.

Refiere que respecto al principio de exacta aplicación de la ley en la materia penal, el artículo 14 constitucional consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos.

Alega que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Puebla, impiden que las autoridades encargadas de su aplicación den cumplimiento a lo previsto por los artículos 74 del Código Penal y 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales, en esencia, disponen que el órgano jurisdiccional, al emitir la sentencia condenatoria, determinará la pena y la individualizará tomando en cuenta la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, incluyendo los motivos que impulsaron al sentenciado a cometer el delito.

Aduce que las autoridades demandadas, al motivar la reforma cuestionada, confundieron la suspensión como medida cautelar y la suspensión como pena; tanto es así, que mencionaron que el precepto 155, fracción XI, del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone como medida cautelar la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad, en cuyo caso, estimaron necesario contemplar la no conducción de vehículos.

b) Presunta inconstitucionalidad del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, al principio de división y equilibrio de poderes a que se refiere el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, en la porción normativa que contempla: "... *suspensión ... La duración*

de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código", genera una violación al principio de división de poderes, en virtud de que no contempla un parámetro mínimo y máximo para la suspensión de la licencia de conducir, provoca que el órgano jurisdiccional a su libre albedrío determine la sanción que debe resultar aplicable al caso concreto, erigiéndose no sólo en órgano jurisdiccional, sino incluyendo dentro de su ámbito de atribuciones, la función propiamente legislativa.

Lo anterior infringe el principio de división funcional de poderes, ya que lejos de que el sistema de pesos y contrapesos concrete la limitación del poder a través del derecho, evitando la concentración del mismo, se forja un esquema en el que dos poderes se reúnen en uno solo —el judicial—, ya que será el juzgador el que, al aplicar la norma impugnada, decide qué pena debe imponer, con lo que se provoca un deficiente e incorrecto desempeño de uno de los poderes de la entidad federativa respectiva.

TERCERO.—**Admisión.** Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto la misma fecha admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindan su informe.

CUARTO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** El director general de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, realizó diversas manifestaciones en el sentido de que deben desestimarse los conceptos de invalidez (fojas 55 a 74 del expediente).

QUINTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** El consejero jurídico del gobernador del Estado de Puebla expuso diversas manifestaciones a favor de la validez de la norma impugnada (fojas 149 a 173 del expediente).

SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de tres de febrero de dos mil diecisiete se cerró la instrucción de este asunto, a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el

retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del mencionado Estado el veinte de septiembre de dos mil dieciséis. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia¹ para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiuno de septiembre al veinte de octubre de dicha anualidad. Por tanto, si la demanda mediante la cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, es claro que resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, suscribe la demanda Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del presidente de la República.²

Dicha funcionaria está legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la

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."

² Foja 27 del expediente.

Constitución General, en contra de leyes de carácter estatal, supuesto normativo que se actualiza, toda vez que en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, por considerar que vulnera derechos fundamentales.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la actualización de alguna.

Al respecto, no escapa del conocimiento de este Tribunal Pleno que la norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad ha sido reformada en dos ocasiones; la primera, el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, para quedar como sigue:

(Reformado, P.O. 4 de enero de 2012)

"Artículo 85 Bis. Cuando con el delito de imprudencia se cause homicidio o lesiones de las enumeradas en los artículos 307 y 308 fracciones IV y V de este ordenamiento legal, se sancionará de dos a nueve años de prisión, si el acusado, al cometer el delito, se hallaba en estado de embriaguez, superior al primer grado o bajo el efecto de enervantes, estupefacientes o psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar, o si el conductor se da a la fuga o abandona el lugar del accidente.

(Reformado, P.O. 31 de marzo de 2017)

"Además se sancionará con la suspensión o cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos automotores expedida por cualquier instancia. La duración de la suspensión podrá ser de uno a diez años."

La segunda vez que se reformó fue el quince de marzo de dos mil dieciocho, para quedar el texto vigente siguiente:

(Reformado, P.O. 15 de marzo de 2018)

"Artículo 85 Bis. Cuando con el delito de imprudencia se cause homicidio o lesiones de las enumeradas en los artículos 307 y 308 fracciones IV y V de este ordenamiento legal, se sancionarán de dos a nueve años de prisión al que:

"I. Al cometer el delito se hallaba en estado de embriaguez superior al primer grado o bajo el efecto de enervantes, estupefacientes o psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar;

"II. Lo cometa al invadir con un vehículo, el carril exclusivo para la circulación del Sistema de Transporte Público Masivo, alguna ciclovía o zona asignada al peatón;

"III. Lo cometa al conducir un vehículo mientras utiliza un teléfono celular u otro dispositivo electrónico móvil que lo distraiga o le dificulte la conducción; y,

"IV. Se dé a la fuga o abandone el lugar del accidente.

"Quedan exceptuados de lo dispuesto por la fracción II del presente artículo, en lo que respecta al uso del carril exclusivo para la circulación del Sistema de Transporte Público Masivo, los conductores de vehículos de emergencia.

"Además se sancionará con la suspensión o cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos expedida por cualquier instancia. La duración de la suspensión podrá ser de uno a diez años."

Sin embargo, no obstante dicha modificación de la norma, esta Suprema Corte no puede considerar que se actualiza la causal 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 65 de la propia ley de la materia, en virtud de que, en la especie, se trata de una norma cuya naturaleza es penal, pues tipifica y sanciona el delito de imprudencia cuando se cause homicidio o lesiones, disposición normativa que sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia.

En lo particular, cobra aplicación la tesis aislada P. IV/2014 (10a.),³ sustentada por este Tribunal Pleno, de título, subtítulo y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de juris-

³ Registro digital: 2005882. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, tesis P. IV/2014 (10a.), página 227 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas».

prudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, 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. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, 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 los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."

En consecuencia, al no actualizarse alguna causa de improcedencia, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—Análisis de los conceptos de invalidez. En el primero de ellos, la parte actora aduce que el artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, contiene una pena autónoma, consistente en la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores que se impone en forma paralela con la pena privativa de la libertad, la cual comenzará al concluir la pena de prisión y su duración será la señalada en la sentencia.

Argumenta que la norma controvertida, al disponer la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores, no contempla el límite mínimo y el máximo respecto del cual se podría imponer la pena de referencia, una vez que el sujeto activo hubiera dado cumplimiento a la pena de prisión prevista en el primer párrafo del artículo impugnado.

El artículo cuya invalidez se demanda establece:

(Reformado, P.O. 4 de enero de 2012)

"Artículo 85 Bis. Cuando con el delito de imprudencia se cause homicidio o lesiones de las enumeradas en los artículos 307 y 308 fracciones IV y V de este ordenamiento legal, se sancionará de dos a nueve años de prisión, si el acusado, al cometer el delito, se hallaba en estado de embriaguez, superior al primer grado o bajo el efecto de enervantes, estupefacientes o psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar, o si el conductor se da a la fuga o abandona el lugar del accidente.

(Adicionado, P.O. 20 de septiembre de 2016)

"Además se sancionará con la suspensión o cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos automotores expedida por cualquier instancia. La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código."

El primer párrafo del artículo 85 Bis del Código Penal del Estado de Puebla impone una sanción consistente en la privación de la libertad –de dos a nueve años de prisión– a quien cometa el delito de imprudencia y con ello cause el homicidio o lesiones de las enumeradas en los artículos 307 y 308, fracciones IV y V, del mismo ordenamiento,⁴ con motivo del tránsito de vehículo. Asimismo, establece que dicha sanción se impondrá cuando el acusado,

⁴ "Artículo 307. Al que infiera lesiones que pongan en peligro la vida, se le sancionará con tres a seis años de prisión, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente."

"Artículo 308. Por lo que hace a las consecuencias de las lesiones inferidas, se observarán las siguientes disposiciones:

"...

"IV. Se impondrán de cinco a ocho años de prisión y multa de treinta a trescientos días de salario, al que contagiare, provocare un daño o infiriere una lesión de los que resultare:

"a) Una enfermedad no mortal, segura o probablemente incurable;

"b) La inutilización completa o pérdida de un ojo, de una mano, de un brazo, de una pierna, o de un pie;

"c) Sordera del ofendido;

"d) Alguna deformidad incorregible, o

"e) En general, la inutilización de un órgano cualquiera o la alteración permanente de alguna función orgánica.

"V. Se impondrán de seis a diez años de prisión y multa de cincuenta a quinientos días de salario, al que contagiare, provocare un daño o infiriere una lesión, a consecuencia de la cual resultare para el ofendido:

"a) Incapacidad permanente para trabajar;

"b) Enajenación mental;

"c) Pérdida de la vista, del habla o de las funciones sexuales, o

"d) Incapacidad para engendrar o concebir."

al realizar el delito, se encuentre: (i) en estado de embriaguez, superior al primer grado; (ii) bajo el efecto de enervantes, estupefacientes o psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar; o, (iii) si el conductor se da a la fuga o abandona el lugar del accidente.

Por otra parte, el segundo párrafo del cuestionado artículo 85 Bis establece que, además de la pena privativa de libertad, se sancionará, entre otras, con la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores, expedida por cualquier instancia. Asimismo, señala que la duración de la suspensión será fijada en la sentencia y comenzará conforme a la fracción II del artículo 64 del propio Código Penal del Estado de Puebla,⁵ esto es, al terminar la sanción privativa de la libertad.

Analizados los extremos anteriores, este Tribunal Pleno determina que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado.

El párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal, el cual expresamente establece:

"Artículo 14. ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

De conformidad con la disposición constitucional transcrita, se establecen como garantías específicas, por una parte, que no podrá considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley y, por la otra, que para todo delito, la ley debe señalar, con precisión, la pena correspondiente, ya que dicho precepto prohíbe aplicar una sanción, si no existe disposición legal alguna que expresamente la imponga, por la comisión de un determinado hecho que esté considerado como delito.

En relación con tal norma constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, tutelada por el artículo 14 constitucional, no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que

⁵ "Artículo 64. La privación de derechos se rige por las siguiente (sic) disposiciones:

"...

"II. Si la privación es fijada por el Juez y se impone junto con una sanción privativa de la libertad, la suspensión o inhabilitación comenzará al terminar aquélla y su duración será la señalada en la sentencia; ..."

se abstenga de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito, a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria por parte del juzgador.

Lo anterior se encuentra plasmado en el criterio contenido en la tesis aislada P. IX/95,⁶ que es de tenor siguiente:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

En el caso particular, la disposición local impugnada, al establecer la pena relativa a la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores, no prevé el límite temporal mínimo y máximo para cumplir tal condena, pues únicamente dispone que la suspensión será señalada en la sentencia y comenzará al terminar la sanción privativa de la libertad.

Es por ello que este Tribunal Pleno considera que mientras no se reforme o adicione esa legislación en el aspecto de la omisión indicada, no se debe imponer la sanción de suspensión de referencia con el carácter de pena autónoma, en el delito de imprudencia que cause homicidio o lesiones, cuando sea diferente de la que es una consecuencia necesaria de la pena de prisión y que surge por ministerio de la ley.

⁶ Registro digital: 200381. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995, tesis P. IX/95, página 82.

Esto es así, en virtud de que en acatamiento a la garantía de aplicación precisa o exacta de la ley en materia penal antes referida, cualquier pena que se imponga por la comisión de un delito debe estar incluida en la ley que sea aplicable, y señalarse con precisión, tanto la conducta ilícita como la duración de la sanción que corresponda, estrictamente al delito de que se trate, a fin de que no sea sancionado el inculcado por razón de semejanzas legales, por analogía ni por mayoría de razón.

Se debe añadir que el significado y el alcance de dicha garantía no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que la garantía de referencia va más allá de esa exigencia.

Lo anterior, porque también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito penal, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; para que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la duración mínima y máxima de determinada sanción, por falta de disposición legal expresa, como ocurre en el presente caso.

Por tanto, no es válido ni siquiera contemplar la posibilidad de imponer en el delito de imprudencia que cause homicidio o lesiones, por analogía o por mayoría de razón, como pena autónoma a título de sanción, la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores que menciona el artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, pues como se ha visto, en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución, se contiene el imperativo de que la pena, así como el tiempo de su duración, con que se castigue al infractor, debe estar fijada en la ley "**exactamente aplicable al delito de que se trata**".

En tales condiciones, debe declararse la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en las porciones normativas que señalan: "**suspensión o**" y "**La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código**"., del Código Penal del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, por ser violatorio del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dada esa conclusión, resulta innecesario el estudio del diverso concepto de invalidez en el cual se plantea que la norma impugnada transgrede el principio de división y equilibrio de poderes, pues a ningún fin práctico llevaría el análisis respectivo.

SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.⁷

En tales términos, la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en las porciones normativas que señalan: "*suspensión o*" y "*La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código.*", del Código Penal del Estado de Puebla, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis,⁸ fecha en que entró en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto de reformas respectivo, y hasta el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, en atención a que, a partir del día siguiente, esto es, el primero de abril de ese año, entró en vigor la reforma al segundo párrafo del artículo 85 Bis analizado, conforme a la cual se subsanó el vicio de inconstitucionalidad advertido.

Ahora, al resultar inconstitucional la sanción consistente en la suspensión de la licencia por no preverse un límite mínimo y máximo para su duración, debe considerarse que la diversa sanción contenida en el párrafo segundo analizado consistente en la **cancelación definitiva** de dicha licencia, por vía de consecuencia, resulta contraria al orden constitucional, porque en términos del presente fallo, al desaparecer la sanción de suspensión que en un

⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

⁸ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

sentido temporal progresivo se hubiese podido imponer antes de llegar a la cancelación definitiva, ello implica que ésta resulte fija y excesiva, pues no sería posible que en cada caso específico el juzgador graduara la sanción respectiva, ya que en todos los casos tendría —o habría tenido— que imponer la máxima (cancelación), en atención a que el párrafo analizado, una vez eliminada por inconstitucional la porción normativa relativa a: "**suspensión o**" y "**La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código.**", quedaría redactado de la siguiente manera: "**Además se sancionará con la cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos automotores expedida por cualquier instancia.**", lo cual resulta violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal.

En vía de consecuencia, se declara la invalidez de las restantes porciones normativas del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Puebla, esto es, las que señalan: "**Además se sancionará con la**" y "**cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos automotores expedida por cualquier instancia.**", invalidez que surtirá efectos retroactivos por el mismo periodo señalado anteriormente (del veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete).

La declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Puebla.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito, que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas "**suspensión o**" y "**La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código**", del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis y, en

vía de consecuencia, la de las porciones restantes del artículo 85 Bis, párrafo segundo, impugnado; para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas "**suspensión o**" y "**La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este código**", del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández por razones distintas, Medina

Mora I., Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas "**Además se sancionará con la**" y "**cancelación definitiva de la licencia para conducir vehículos automotores expedida por cualquier instancia**", del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek vencido por la mayoría en cuanto a la supresión de la referencia a los operadores jurídicos, Pérez Dayán vencido por la mayoría en cuanto a la supresión de la referencia a los operadores jurídicos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez tendrá efectos retroactivos al veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto combatido, conforme a lo dispuesto en su artículo transitorio primero, 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Puebla, 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Sexto Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Puebla y 4) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas con efectos retroactivos surtan efectos hasta el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, fecha en la que entró en vigor el decreto que contuvo la primera reforma al artículo reclamado, mediante el cual se subsanó el vicio de inconstitucionalidad advertido. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 23 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 88/2016, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve.

1. Como anuncié en la sesión plenaria respectiva, una vez que el Tribunal Pleno declaró la invalidez con efectos retroactivos del artículo 85 Bis, párrafo segundo, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, en sus porciones normativas "suspensión o" y "la duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme a la fracción II del artículo 64 de este código", adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, debo precisar lo siguiente:
2. Al discutirse en sesión del pasado diecinueve de agosto el proyecto relativo a la acción de inconstitucionalidad 100/2016, bajo mi ponencia, en la que por unanimidad de nueve votos de los Ministros presentes se declaró la invalidez de diversos preceptos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que contemplaban un tipo penal relacionado con la conducción imprudente de vehículos automotores –el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente, mientras el Ministro Eduardo Medina Mora se incorporó posteriormente a la sesión–, acepté suprimir del engrose el párrafo donde usualmente dejábamos a consideración de los operadores jurídicos la decisión de establecer cómo se reflejaría esa invalidez retroactiva en cada uno de los casos concretos sometidos a su consideración, en virtud de que, desde mi perspectiva y en la de una mayoría de mis pares, dicha referencia era innecesaria, pues estamos resolviendo un medio de control constitucional abstracto y la consecuencia inherente de la conclusión alcanzada es la inaplicación de los dispositivos normativos invalidados.
3. En esa ocasión aclaré mi postura en el sentido de que tal criterio operaría sólo para dispositivos normativos que describen "tipos penales", cuyos vicios de redacción los tornan inconstitucionales por sí mismos, al carecer de la taxatividad exigida por el principio de legalidad en materia penal, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional.
4. Esto desde luego también aplica cuando la citada invalidez resulta de la falta de taxatividad de las consecuencias negativas asociadas a la comisión de un injusto, como sucedió en la especie –acción de inconstitucionalidad 88/2016–, donde el vicio estuvo en la falta de precisión temporal de la pena concerniente a la suspensión de la licencia para conducir vehículos automotores.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RELACIÓN CON SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES NO DEBE PLANTEARSE EN TÉRMINOS ABSOLUTOS.

La clasificación de la información como reservada corresponde al desarrollo del límite previsto en el artículo 6o. constitucional referente a la protección del interés público, mientras que la categoría de información confidencial responde a la necesidad de proteger la vida privada de las personas y sus datos personales. Desde esta perspectiva, resulta necesario entender que la relación entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativo, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos, requiere en su aplicación un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho a la información y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de las personas. Es por ello que si se reconoce que ningún derecho humano tiene el carácter de absoluto, entonces debe igualmente reconocerse que ninguno de sus límites puede plantearse en dichos términos, por lo que la relación entre ambos extremos debe plantearse en los mismos términos de equilibrio.

P. II/2019 (10a.)

Amparo en revisión 661/2014. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. 4 de abril de 2019. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán, respecto del estudio de los agravios correspondientes; votó en contra del sentido, pero a favor de las consideraciones contenidas en esta tesis: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número II/2019 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE "RESERVADO" DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD.

El artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece los supuestos en los cuales la información se considera reservada, entre ellos, las averiguaciones previas. Sin embargo, el último párrafo de dicho precepto señala que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Sobre esta excepción, es importante precisar que su justificación reside en la vertiente social del derecho a la información y en su carácter instrumental frente al goce de otros derechos humanos, en tanto que esta dimensión colectiva del derecho impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento sobre determinada información. Desde esta perspectiva, tratándose de investigaciones sobre violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, el derecho de acceso a la información debe prevalecer sobre la tutela que conlleva la reserva de las averiguaciones previas pues, por un lado, se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo y, además, porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones y delitos, estableciéndose así una relación instrumental frente a otros derechos humanos, al instituirse el derecho de acceso a la información como una garantía para su protección.

P. I/2019 (10a.)

Amparo en revisión 661/2014. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. 4 de abril de 2019. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán, respecto del estudio de los agravios correspondientes; votó en contra del sentido, pero a favor de las consideraciones contenidas en esta

tesis: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

El Tribunal Pleno, el cinco de diciembre en curso, aprobó, con el número I/2019 (10a.), la tesis aislada que antecede. Ciudad de México, a cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2814/2014. 24 DE FEBRERO DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la vigente Ley de Amparo, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal. Lo anterior, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta Sala.

11. SEGUNDO.—**Legitimación.** El promovente del presente recurso de revisión es el propio quejoso *****, carácter que se encuentra acreditado en el auto de admisión del juicio de amparo, por lo que está legitimado para ello.

12. TERCERO.—**Oportunidad.** Conforme al artículo 86 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se interpondrá por conducto del

Tribunal Colegiado de Circuito que haya dictado la resolución recurrida, dentro del plazo de diez días hábiles.

13. La sentencia impugnada se notificó por lista a la parte quejosa el jueves veintidós de mayo de dos mil catorce (foja 92 del juicio de amparo directo), dicha notificación surtió efectos el viernes veintitrés del mismo mes y año; por tanto, el término de diez días transcurrió del lunes veintiséis de mayo al viernes seis de junio de dos mil catorce, sin contar los días treinta y uno de mayo y uno de junio del mismo año, por ser inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

14. El escrito se presentó el viernes seis de junio de dos mil quince en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Saltillo, Coahuila, habilitada para recibir promociones de término dirigidas a los Tribunales Colegiados con residencia en esa ciudad⁶ (foja 4 del amparo directo en revisión); en consecuencia, el presente recurso de revisión se interpuso en tiempo.

15. CUARTO.—**Antecedentes.** Previo a determinar la procedencia del presente recurso, es necesario establecer el panorama de los hechos a partir de los antecedentes del caso.

I. Juicio ejecutivo mercantil

16. El trece de noviembre de dos mil doce, la endosataria en procuración de ***** demandó por la vía ejecutiva mercantil a ***** el pago de la cantidad de \$***** (*****), como suerte principal, por el impago de dos pagarés, cada uno por la cantidad de \$***** (*****), títulos base de la acción; así como el pago de los intereses moratorios y los gastos y costas del juicio.⁷

17. Por auto de catorce de noviembre de dos mil doce, el Juez Segundo Letrado en Materia Civil del Distrito Judicial de Saltillo, Coahuila, admitió la demanda y la registró con el número *****; asimismo, ordenó el acto de

⁶ Según Consulta 31/2013-XIII de la Comisión de Creación de Nuevos órganos del Consejo de la Judicatura Federal, en la que se habilita a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Saltillo, Coahuila, para recibir promociones de término dirigidas a los Tribunales Colegiados con residencia en esa ciudad (ver foja 3).

⁷ Fojas 2 a 4 del juicio ejecutivo mercantil *****.

exequendo con el fin de que se requiriera a la parte demandada el pago de lo reclamado y en caso de no hacerlo se le embargarían bienes suficientes para garantizar el adeudo, hecho ello se le emplazaría a juicio.⁸

18. A las quince horas con treinta minutos del diez de marzo de dos mil trece se llevó a cabo, con el directamente demandado, la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento.⁹

19. ***** dio contestación a la demanda, opuso excepciones y ofreció las pruebas que estimó convenientes.¹⁰

20. En proveído de nueve de abril de dos mil trece, el Juez de primera instancia emitió auto en el que tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas por la parte actora; no obstante, desestimó algunas del demandado por no haberse cumplido con los requisitos para el ofrecimiento de la prueba, en términos del artículo 1,401 del Código de Comercio.¹¹

21. Sustanciado el juicio, el veintisiete de septiembre de dos mil trece el Juez Segundo Letrado en Materia Civil del Distrito Judicial de Saltillo, Coahuila, emitió sentencia en la que condenó a ***** a pagar a la parte actora las cantidades demandadas por suerte principal y por conceptos de intereses moratorios; asimismo, lo condenó al pago de gastos y costas del juicio.¹²

II. Demanda de amparo directo

22. Inconforme con la sentencia anterior, el aludido ***** promovió demanda de amparo directo, de la cual conoció el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito.¹³ Los conceptos de violación expresados se resumen de la siguiente manera:

23. En el primer concepto de violación la parte quejosa argumentó que no se estudió debidamente la excepción que opuso al contestar la demanda, referente a la improcedencia de la vía; excepción que, dijo, era procedente ya que no se pactó pago de intereses moratorios ni se estableció fecha de vencimiento,

⁸ Fojas 5 y 6 del juicio ejecutivo mercantil *****.

⁹ Foja 13 del juicio ejecutivo mercantil *****.

¹⁰ Foja 15 a 17 del juicio ejecutivo mercantil *****.

¹¹ Fojas 26 y 27 del juicio ejecutivo mercantil *****.

¹² Fojas 118 a 125 del juicio ejecutivo mercantil *****.

¹³ Fojas 6 a 16 y 22 del juicio de amparo directo *****.

por tanto, al carecer de dichos elementos, los pagarés no constituirían títulos ejecutivos.

24. Señaló que ello se demostraba con las pruebas que ofreció, las cuales no fueron admitidas por el Juez responsable, hecho que, desde su óptica, vulneró su derecho al debido proceso y lo dejó en estado de indefensión, al habersele negado la oportunidad de probar sus excepciones.

25. Como segundo concepto de violación expuso que la sentencia por la cual se le condenó a pagar a favor de la actora la suerte principal y los intereses moratorios, era violatoria de la garantía del debido proceso, de exhaustividad y congruencia de las sentencias, ya que el Juez de primera instancia, se basó únicamente en las pruebas ofrecidas por la parte actora, en específico, dos pagarés que contenían fecha de pago e interés moratorio, sin haberse tomado en cuenta las pruebas que presentó, consistentes en ocho pagarés que no contenían esos datos, los cuales, aduce, incorrectamente no le fueron admitidos.

26. En el tercer concepto de violación el quejoso expresó que la resolución recurrida afectó su esfera de derechos toda vez que la inadmisión de las pruebas que anunció en el juicio repercutió en la resolución impugnada, puesto que a través de ellas pretendía probar que ni los intereses ni la fecha de vencimiento fueron pactados por las partes.

27. Como cuarto concepto de violación señaló que los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio son inconstitucionales por violar los artículos 1o. constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no le permiten impugnar a través de los recursos ordinarios la sentencia emitida en primera instancia, lo que provoca que dicha resolución no pueda ser revisada por la justicia ordinaria.

III. Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito

28. El Tribunal Colegiado del conocimiento estudió en principio los argumentos de constitucionalidad expresados en el cuarto concepto de violación. Al respecto, estableció que el derecho de los particulares al uso de los recursos, como medios de impugnación, para corregir el error en la aplicación del derecho o la valoración de los hechos, realizada por la autoridad judicial, no es absoluto, sino que está sujeto a un parámetro de racionalidad. Sostuvo que dado que en la Constitución General no hay un parámetro específico para determinar la constitucionalidad de la ley del proceso, sino únicamente principios que imponen que la justicia sea pronta, completa e imparcial, ello debe tomarse como base para confrontar la ley ordinaria con el texto constitucional.

29. La necesidad de que una resolución sea revocable ante la autoridad que emitió la determinación impugnada, o apelable ante el tribunal de segunda instancia, sólo debe atender –sostuvo el Tribunal Colegiado– a criterios de razonabilidad que permitan que la solución de las controversias contemplen reglas comunes al mismo procedimiento y a todos los sujetos, que por la naturaleza de la cuestión a resolver sea adecuado que la decisión la adopte el mismo Juez que emitió el acto recurrido o un superior jerárquico, atendiendo a la complejidad del tema o a la incidencia transitoria o definitiva en el proceso; a que se dicte en un plazo prudente y que existan bases objetivas que impidan que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad, extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos.

30. El Tribunal Colegiado estableció que resultaba racional y con una justificación objetiva, el contar con un límite a las dos instancias en función de la cuantía del negocio, porque a menor cuantía y, por ende, ausencia de medios ordinarios de defensa, mayor celeridad y concentración del proceso para obtener una sentencia pronta y completa, lo cual redundaría en beneficio del quejoso.

31. Sostuvo que la cuantía constituye un factor racional y objetivo para determinar si un asunto debe resolverse en una o dos instancias, con base en los principios organizativos del derecho de acceso a la tutela judicial, de ahí que el hecho de que una determinación no sea recurrible, por la cuantía del asunto, lejos de causar perjuicio o menoscabar las defensas del quejoso, producen mayores beneficios para las partes que los que pretenden alcanzarse de ser acogido el recurso, tales como el derroche de tiempo empleado, recursos humanos y materiales que se ocupan.

32. El órgano colegiado sostuvo que al brindársele la oportunidad de defensa dentro del juicio, la mera restricción al uso de los medios de impugnación en razón de la cuantía, en modo alguno implica restricción al acceso de la justicia, porque el derecho a impugnar no es ilimitado en la medida de que por cuestiones de economía procesal, de los recursos humanos empleados así como de los materiales, y atento a la trascendencia económica del asunto, se generaría más perjuicio que beneficios a las partes, pues la mayoría de las veces lo único que se lograría sería dilatar el procedimiento; además, sostuvo que la posibilidad de defenderse y obtener la impartición de la justicia queda colmada al tener posibilidad de acudir a un tribunal a que lo oiga en defensa, le dé posibilidad de ofrecer pruebas, formular alegatos y a que se le notifiquen las resoluciones que de ella emanen.

33. Adicionalmente, el Tribunal Colegiado del conocimiento sostuvo que con el juicio de amparo directo, concebido como medio extraordinario de

defensa, se logra la tutela judicial efectiva prevista como derecho fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no siempre dicho derecho se materializa a través de la existencia de un medio ordinario de defensa para que el gobernado controveierta el acto estatal, pues razonar así podría llevar al absurdo entonces de crear mayores medios de impugnación inclusive adicionales a los ya existentes (recurso sobre recurso) para garantizar plenamente dicho derecho, lo cual no es concebible, porque la necesidad de establecerlo depende de la naturaleza de la relación jurídica que surja y del contexto constitucional en que se actualice.

34. Estableció que la circunstancia de que no se cuente con un recurso ordinario para impugnar las resoluciones emitidas en el juicio de origen, no trasgrede el señalado derecho, ya que para ello el particular cuenta con el juicio de amparo directo para impugnar las determinaciones jurisdiccionales, con lo cual se garantiza la obligación de establecer medios jurídicos que analicen las resoluciones y, por ende, se garantice el libre y pleno ejercicio de los derechos a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

35. Finalmente, en relación con los conceptos de violación de legalidad (del primero al tercero) el Tribunal Colegiado de Circuito los declaró inoperantes dado que en ellos se alegaron violaciones procesales, en específico, la ilegalidad de los autos de nueve y diecinueve de abril de dos mil trece, por medio de los cuales se le desecharon diversas pruebas; sin embargo, en contra de ellos –sostiene la resolución recurrida– la parte actora no interpuso el recurso de revocación que prevé el artículo 1,334 del Código de Comercio, medio legal ordinario que se estima idóneo al tratarse de un asunto de cuantía menor, para que así se estuviera en posibilidad de preparar el juicio y reclamar su ilegalidad como violación intraprocesal en la vía constitucional.¹⁴

36. QUINTO.—**Agravios.** Los agravios expresados por la parte quejosa se resumen en los siguientes:

37. **Primer agravio.** El recurrente establece que el Tribunal Colegiado de Circuito aplicó de manera inexacta los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, además de que dejó de observar el contenido de los artículos 1, 14, 16, 17 y 104, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

38. Refiere que al analizar el cuarto concepto de violación, el Tribunal Colegiado de Circuito concluyó de manera incorrecta que no se violaba la

¹⁴ Fojas 38 a 60 del juicio de amparo directo *****.

garantía de tutela jurisdiccional efectiva, prevista en la Constitución Federal y en el artículo 25 de la Convención Americana, al considerar que el juicio de amparo directo cumple con garantizar la obligación de suministrar medios jurídicos que analicen las resoluciones y los derechos reconocidos en la mencionada convención.

39. Al resolver de esa forma, aduce, el Tribunal Colegiado incumplió con su obligación de proteger, garantizar y respetar el derecho de la tutela judicial efectiva, ya que no observó ni aplicó lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 104 constitucional, el cual señala que las sentencias de primera instancia dictadas en controversias del orden mercantil, ya sea en jurisdicción ordinaria federal o concurrente, podrán ser apelables ante el superior inmediato.

40. Afirma que el recurso de apelación no se asemeja al juicio de amparo previsto en el artículo 103 constitucional, toda vez que el amparo resulta un medio extraordinario de defensa que resuelve conflictos que se ocasionen por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte.

41. Sostiene que el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó de modo deficiente el control de constitucionalidad *ex officio* y no aplicó la jurisprudencia convencional que lo obliga a llevar a cabo tal control atendiendo al principio pro persona.

42. **Segundo agravio.** El recurrente aduce que la sentencia del Tribunal Colegiado resulta incongruente ya que por un lado sostiene que un órgano distinto a la jurisdicción ordinaria debe revisar lo impugnado y, por otro, en total contradicción al sistema tasado de recursos en materia mercantil, considera que el propio Juez que desechó las pruebas puede revisar su determinación a través del recurso de revocación, evidenciándose una falta elemental de certeza jurídica y garantía de defensa para el quejoso, pues el órgano colegiado recurre a sofismas argumentativos, contradictorios e incongruentes, para privar del derecho de impugnar la sentencia mercantil.

43. Aunado a lo anterior, el recurrente sostiene que el Tribunal Colegiado de Circuito pasó por alto que al no ser recurrible el auto de desechamiento de pruebas el quejoso acudió al juicio de amparo indirecto, el cual fue sobreesfuerzo en razón de que previamente no hizo valer el recurso de revocación, con el argumento de que tenía que esperar a la sentencia del juicio ejecutivo para combatir dicho auto en el amparo directo; por tanto, asegura que el Tribunal

Colegiado se apartó de la litis constitucional e introdujo un aspecto novedoso al estimar la procedencia y agotamiento del recurso de revocación.

44. SEXTO.—**Análisis de la procedencia del recurso.** Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas.

45. A partir de esas premisas, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que el Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto de la constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omita el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y

b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

46. Al respecto, el punto primero del Acuerdo General Número 9/2015 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, señala:

"Primero. El recurso de revisión contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito es procedente, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción IX, constitucional y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, si se reúnen los supuestos siguientes: a) Si en ellas se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, y b) Si el problema de consti-

tucionalidad referido en el inciso anterior entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia."

47. En términos del punto segundo del acuerdo mencionado, se entenderá que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando habiéndose surtido los requisitos del inciso a) anterior, se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional.

48. Adicionalmente, también se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

49. En el caso, la cuestión propiamente constitucional se encuentra acreditada, en virtud de que en la demanda de amparo el quejoso planteó la inconstitucionalidad de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, argumentando que dichos preceptos legales son contrarios a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos pues le impiden interponer el recurso de apelación en contra de sentencias de primera instancia cuando el monto del negocio (suerte principal) sea menor a quinientos mil pesos.¹⁵

50. En relación con lo anterior, el Tribunal Colegiado desestimó esas consideraciones estableciendo esencialmente que el hecho de que no se cuente con un recurso ordinario para impugnar las resoluciones emitidas en un juicio ejecutivo mercantil, en las circunstancias citadas, no transgrede el derecho a un recurso judicial efectivo, ya que, en principio, la mera restricción al uso de los medios de impugnación en razón de la cuantía, en modo alguno implica restricción al acceso de la justicia, pues el derecho a impugnar no es ilimitado; asimismo, porque el particular cuenta con el juicio de amparo directo para impugnar las determinaciones jurisdiccionales, con lo cual se encuentra cumplida la obligación de establecer medios jurídicos que analicen las resoluciones.

¹⁵ Los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, vigentes en la época en que inició el juicio ejecutivo mercantil (13 de noviembre de 2012) preveían un monto inferior a quinientos mil pesos por concepto de suerte principal.

51. El recurrente en sus agravios (supra párrafos 37 a 51) alega esencialmente que es incorrecta la postura del Tribunal Colegiado de Circuito puesto que –insiste– se viola el derecho a un recurso efectivo que se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que el artículo 104 constitucional, fracción II, párrafo segundo, constitucional señala de manera expresa que las sentencias de primera instancia dictadas en controversias del orden mercantil, ya sea en jurisdicción ordinaria federal o concurrente, podrán ser apelables ante el superior inmediato. Por lo que esta Primera Sala estima que la cuestión propiamente constitucional se encuentra actualizada.

52. Además, el presente asunto posee las características de importancia y trascendencia pues esta Primera Sala tiene la posibilidad de determinar si la limitación establecida en los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, en el sentido de que ciertos negocios mercantiles, por su cuantía, no podrán ser recurribles por medio del recurso de apelación, es constitucionalmente válida.

53. SÉPTIMO.—**Estudio de los agravios.** Este considerando será dividido en dos apartados; en el primero se identificará el (i) problema jurídico y en el segundo, se hará el (ii) análisis de constitucionalidad que subsiste en esta Primera Sala, relativo a los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio. El problema será abordado a partir de los agravios expresados por el recurrente, por ser un asunto donde rige el principio de estricto derecho.

I. Problema jurídico.

54. Consiste en determinar si es constitucionalmente válida la limitación establecida en los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, en el sentido de que ciertos negocios mercantiles, por su cuantía, no podrán ser recurribles cuando el monto del negocio (suerte principal) sea menor a quinientos mil pesos; o si por el contrario, dichos preceptos violan el derecho a recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior.

II. Juicios mercantiles de única instancia en los que, por razón de la cuantía, no se puede promover el recurso de apelación. Análisis de constitucionalidad de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio

55. La posibilidad de apelar las sentencias de primera instancia en materia mercantil deriva del último párrafo de la fracción II del artículo 104 de la Constitución General, que dispone que "Las sentencias de primera instancia

podrán ser apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado".¹⁶

56. En concepto de la parte recurrente –según la primera parte del agravio primero– los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio son inconstitucionales en virtud de limitar la interposición del recurso de apelación en contra de sentencias que no rebasen el *quantum* establecido en dichos numerales, lo cual –aduce– dejan a las personas cuyo litigio sea menor a dicho monto en un plano de desigualdad, negándoles el acceso a un recurso ordinario como lo es el de apelación.

57. Tal planteamiento es **infundado**. Dentro de su libertad de configuración legislativa, el legislador estableció en los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, vigente en la época en que se promovió el juicio ejecutivo mercantil (trece de noviembre de dos mil doce), la existencia de juicios mercantiles de única instancia, los cuales, por razón de la cuantía, no existe la posibilidad de interponer el recurso de apelación.

58. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE ENERO DE 2012)

"Artículo 1,339. **Son irrecurribles las resoluciones que se dicten durante el procedimiento y las sentencias que recaigan en negocios cuyo monto sea menor a ***** por concepto de suerte principal, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de presentación de la demanda, debiendo actualizarse dicha cantidad anualmente.**"

(ADICIONADO, D.O.F. 9 DE ENERO DE 2012)

"Corresponderá a la Secretaría de Economía actualizar cada año por inflación el monto expresado en pesos en el párrafo anterior y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el 30 de diciembre de cada año.

(ADICIONADO, D.O.F. 9 DE ENERO DE 2012)

"Para estos efectos, se basará en la variación observada en el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Instituto Nacional

¹⁶ "Artículo 104.- Los Tribunales de la Federación conocerán: ... II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;"

de Estadística y Geografía entre la última actualización de dicho monto y el mes de noviembre del año en cuestión.

(REFORMADO, D.O.F. 9 DE ENERO DE 2012)

"Las sentencias que fueren recurribles, conforme al primer párrafo de este artículo, lo serán por la apelación que se admita en ambos efectos, salvo cuando la Ley expresamente determine que lo sean sólo en el devolutivo.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 2008)

"Sólo serán apelables los autos, interlocutorias o resoluciones que decidan un incidente o cuando lo disponga este código, y la sentencia definitiva pueda ser susceptible de apelación, de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 2008)

"El recurso de apelación contra autos, interlocutorias o resoluciones, que se dicten en el trámite del procedimiento se admitirá en el efecto devolutivo de tramitación conjunta con la apelación de la sentencia definitiva, sin que sea necesario en tal escrito la expresión de agravios; interpuesta esta apelación, se reservará su trámite para que se realice en su caso conjuntamente con la tramitación de la apelación que se formule en contra de la sentencia definitiva por la misma parte apelante.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 2008)

"Para que proceda la apelación contra autos, interlocutorias o resoluciones en efecto devolutivo o en el suspensivo se requiere disposición especial de la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 2008)

"La apelación debe interponerse ante el tribunal que haya pronunciado el auto, interlocutoria o resolución, a más tardar dentro de los nueve días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación si se tratare de sentencia definitiva, seis si fuere contra auto, interlocutoria o resolución, dictada en el procedimiento si se trata de apelaciones de tramitación inmediata y en el término de tres días si se trata de apelación de tramitación conjunta con la sentencia definitiva.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 2008)

"Los agravios que hayan de expresarse en contra del auto, interlocutoria o resolución, cuando se trate de apelaciones de tramitación inmediata o de sentencia definitiva, se expresarán al interponerse el recurso de apelación. Los agravios que en su caso se deban expresar en contra de resoluciones de

tramitación conjunta con la sentencia definitiva se expresarán en la forma y términos previstos en el artículo 1344 de este Código."

(REFORMADO, D.O.F. 9 DE ENERO DE 2012)

"Artículo 1,340. **La apelación no procede en juicios mercantiles cuando por su monto se ventilen en los juzgados de paz o de cuantía menor, o cuando el monto sea inferior a quinientos mil pesos por concepto de suerte principal, debiendo actualizarse dicha cantidad en los términos previstos en el artículo 1339.**"

59. Los artículos impugnados establecen que las resoluciones que se emitan durante el procedimiento mercantil, así como las sentencias que se refieran a resolver sobre litigios cuyo monto sea menor a quinientos mil pesos, por concepto de suerte principal, son irrecurribles, así como que el recurso de apelación no es procedente en juicios mercantiles cuya cuantía sea menor a la ya referida.

60. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, en sesión de cuatro de marzo de dos mil diez, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio modificados mediante el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta de diciembre de dos mil ocho.¹⁷

61. Si bien los preceptos que ahora se estudian tienen sustento en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil doce, lo cierto es que entre las estudiadas por el Tribunal Pleno y las que ahora constituyen materia de este asunto, únicamente varió el monto máximo de la cuantía (antes se preveía ***** y conforme a los preceptos analizados, el monto asciende a *****); no obstante, las razones del legislador en la construcción de los textos legales impugnados siguen siendo las mismas, por lo que esta Primera Sala considera que dicho precedente sirve de sustento para resolver el presente asunto.

62. En estas condiciones, tomando como base lo resuelto por el Tribunal Pleno, se proceda a realizar el estudio de constitucionalidad de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio.

¹⁷ Este asunto fue resuelto por unanimidad de once votos en cuanto a la propuesta modificada del considerando cuarto, análisis de fondo, en el sentido de reconocer la validez de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio, con las salvedades de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y el entonces presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la existencia de un derecho a los recursos. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular voto concurrente.

63. En el caso estamos frente a normas procesales relativas a la materia mercantil, cuya naturaleza se rige por el fin de lucro, de donde se sigue que la regulación del Código de Comercio y las normas procesales en él contenidas atienden a la actividad comercial, por lo que los montos de las transacciones motivo de controversia jurídica son un factor considerable en el tema en cuestión, atendiendo a lo expuesto en los agravios.

64. La improcedencia del recurso de apelación en los juicios mercantiles respecto de asuntos de cuantía inferior a los ***** constituye una disposición excepcional, puesto que el legislador excluyó la procedencia de la apelación en un tipo específico y concreto de juicios mercantiles —los de cuantía inferior a la cantidad referida— sin hacer extensiva esta exclusión a los demás juicios mercantiles ni a otro tipo de procedimientos judiciales.

65. Dicha exclusión responde a la mayor urgencia de obtener una decisión definitiva en ese tipo de asuntos y evitar los costos que implican juicios prolongados y complejos, por lo que la finalidad perseguida por la norma, a saber, la celeridad en los juicios mercantiles y la eficiencia y eficacia de la función pública de administración de justicia, es constitucionalmente legítima, no por el fin respecto de los órganos encargados de administrar justicia, sino por lo que para las partes implica el seguir y retrasar el juicio, y las consecuencias en su actividad comercial que ello representa.

66. De acuerdo con lo anterior, el fin constitucionalmente válido sí está presente en los preceptos impugnados, en virtud de que se advierte que el factor cuantía no sólo se funda en una razón de política judicial, sino que a través del desahogo de las cargas de trabajo se ha buscado agilizar los juicios mercantiles a fin de cumplir con el mandato de que la justicia sea pronta y expedita como lo ordena la propia Constitución en su artículo 17.

67. El artículo 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse al ámbito competencial de los tribunales federales, señala lo siguiente:

"Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

"...

"II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los Jueces y tribunales del orden común.

"Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado; ..."

68. El precepto anterior establece la procedencia de la apelación contra sentencias de primera instancia como una posibilidad y no como un principio absoluto, de lo que se concluye que el legislador puede válidamente decidir que un determinado proceso únicamente podrá tramitarse en única instancia, pero para ello debe satisfacer parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, manteniéndose dentro del límite impuesto por los principios, valores y derechos constitucionales, particularmente en lo que atañe al principio de igualdad, ya que el acceso a los recursos debe darse de igual forma a las personas que estén en situaciones iguales, de manera que los sistemas de impugnación no deben contener un trato discriminatorio, irrazonable e injusto frente al de personas que se encuentran en idéntica situación.

69. Así, el derecho de recurrir el fallo es un derecho constitucional que únicamente puede ser excepcionado por el legislador cuando busque el logro de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que hace necesario estudiar cada caso individual para determinar la razonabilidad de las exclusiones a este derecho, tomando en cuenta para ello la totalidad del contexto normativo aplicable, a fin de determinar si existen otros medios de defensa, acciones, oportunidades procesales o mecanismos, que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo decidido en procesos de única instancia, evitando la arbitrariedad y minimizando la posibilidad de error.

70. En todo caso, el establecimiento de procedimientos de única instancia no debe dar lugar a la violación, para una o ambas partes de las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia o la equidad, ni hacer nugatorio el acceso a la administración de justicia, pues en tales casos la exclusión se tornaría irrazonable.

71. De esta manera, la exclusión al derecho a recurrir será inconstitucional cuando no aparezca justificada y proporcionada conforme a las finalidades de la medida, siendo en definitiva el juicio de razonabilidad el que resulta trascendente para determinar si la supresión respectiva encuentra justificación, debiéndose analizar para tal efecto si existen otros mecanismos que salvaguarden los derechos de defensa y de acceso a una justicia completa e imparcial.

72. Así, la limitación a la procedencia del recurso de apelación por razón de cuantía posee un fundamento razonable y proporcionado al fin perse-

guido de atribuir a los órganos jurisdiccionales superiores funciones de control de la legalidad asentados en criterios selectivos, reservando la vía del recurso de apelación a determinados asuntos calificados por la importancia de la materia debatida, definida en términos cuantitativos para beneficio de las partes en litigio, ante la celeridad que implica la sentencia irrecurrible por los medios ordinarios, sin mermar la seguridad jurídica y el debido proceso.

73. En este orden de ideas, la medida legislativa es proporcional al fin que se pretende, ya que la improcedencia del recurso de apelación, tratándose de juicios mercantiles cuya cuantía sea inferior a *****, no deja a los gobernados en un estado de indefensión ni hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, entendido en su dimensión de obtención de justicia completa e imparcial.

74. Esto es así, ya que el juicio mercantil de única instancia cumple con las formalidades esenciales del procedimiento que garantizan la adecuada defensa de las partes, además de que existe la oportunidad de impugnar los autos ante el propio Juez a través del recurso de revocación también establecido en el Código de Comercio.

75. Ciertamente, los juicios mercantiles se regulan en términos del Libro Quinto del Código de Comercio, cuyas disposiciones establecen debidamente las formalidades esenciales del procedimiento, en tanto prevén la notificación de inicio del juicio y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, la oportunidad de alegar; y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

76. El propio Código de Comercio establece que contra los autos y decretos no apelables, es procedente el recurso de revocación en términos de los artículos 1,334 y 1,335 que disponen lo siguiente:

"Artículo 1334. Los autos que no fueren apelables y los decretos pueden ser revocados por el Juez que los dictó o por el que lo sustituya en el conocimiento del negocio. ..."

"Artículo 1335. Tanto la revocación en primera instancia como la reposición deberán pedirse por escrito dentro de los tres días siguientes a que haya surtido efectos la notificación del proveído a impugnar, dando vista a la contraria por un término igual y el tribunal debe resolver y mandar notificar su determinación dentro de los tres días siguientes. De la resolución en que se decida si se concede o no la revocación o la reposición no habrá ningún recurso."

77. De lo antes expuesto se advierte que el recurso de revocación es procedente aun tratándose de juicios mercantiles de cuantía inferior a *****, tratándose de la impugnación de autos y decretos ya que en términos de los artículos citados, dicho monto sólo es trascendente para efectos de la procedencia del recurso de apelación, pero no de otros recursos, como es el de revocación.

78. Por lo que las personas afectadas por lo actuado dentro de juicios mercantiles de única instancia no quedan desprovistas de medios de defensa judicial ante la supresión de la doble instancia para estos trámites. Los canales procesales que existen para que estas personas hagan valer sus posiciones permiten un ejercicio adecuado de su derecho de defensa y materializan el derecho de los ciudadanos a acceder a funcionarios judiciales que dirimirán las controversias en las que sean parte.

79. Por último, no resulta discriminatorio que los procesos mercantiles de cuantía inferior a ***** carezcan de la posibilidad de segunda instancia, pues el factor cuantía como elemento para determinar la procedencia constituye un quantum objetivo que no se fundamenta en los ingresos ni condición social de las personas sino en el monto global de la pretensión.

80. De esta manera, la medida combatida califica la importancia de los juicios con base en un criterio cuantitativo, sin hacer distinción entre personas, por lo que el trato diferenciado que se da a los procesos mercantiles inferiores o superiores a dicha cantidad, si bien da lugar a que en ciertos casos se limite el derecho a recurrir el fallo, no se funda en ninguno de los criterios que el artículo 1o. constitucional prohíbe ni en ningún otro que atente contra la dignidad humana, ya que no se está distinguiendo entre personas, sino entre tipos de procesos.

81. Similares consideraciones sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte al resolver por unanimidad de votos en sesión de cuatro de marzo de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la acción de inconstitucionalidad 22/2009. De igual forma, las mismas consideraciones acogió esta Primera Sala al resolver el amparo directo 3882/2014, en sesión de cuatro de febrero de dos mil quince.¹⁸

¹⁸ Resuelto por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

82. En otro orden, en la última parte del primer agravio, el recurrente alega que es incorrecto establecer que el juicio de amparo directo cumple con garantizar la obligación de suministrar medios jurídicos que analicen las resoluciones y los derechos reconocidos en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

83. Tal planteamiento también es **infundado**. El recurrente parte de una premisa equivocada al no distinguir entre el derecho a recurrir el fallo ante una instancia superior, con el diverso derecho a un recurso adecuado y efectivo que ampare los derechos fundamentales de los quejosos, previsto éste en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁹

84. El Tribunal Colegiado de Circuito en ningún momento estableció que el juicio de amparo directo sea el recurso a través del cual una instancia superior pueda revisar las determinaciones de los Jueces ordinarios, es decir, que el derecho a promover juicio de amparo esté dentro del derecho a la doble instancia; lo que sí estableció es que, al tenor del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el gobernado tiene la posibilidad de acudir al juicio de amparo, como un medio de defensa extraordinario para impugnar sentencias o resoluciones definitivas, pues con el amparo se cumple con la obligación del Estado de proveer de un recurso efectivo.

85. Si bien ambos derechos (el de doble instancia y recurso efectivo) giran en torno al derecho fundamental de acceso a la justicia, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que, en consecuencia, exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho.

86. En párrafos precedentes, esta Primera Sala determinó que el derecho de la doble instancia no se vulnera con la limitación establecida en los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio; ello porque como cualquier

¹⁹ "Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

otro derecho, el derecho a los recursos, salvo en materia penal, no es absoluto por lo que no todas las sentencias judiciales deben indefectiblemente ser recurribles.

87. En cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha dicho que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 del Pacto de San José²⁰ reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención Americana.²¹ El mismo Tribunal Interamericano ha precisado que el recurso consagrado en el artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, precisamente, en artículo 8.2 h) del mismo tratado.

88. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso; y cuando enfrentamos la exigencia de un derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional.

89. Por tanto, el juicio de amparo es un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución o la Convención Americana, y no mecanismo de segunda instancia (recurso) que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.

90. Finalmente, es inoperante el segundo agravio pues en éste se establecen argumentos en contra de las determinaciones que sobre aspectos de legalidad realizó el Tribunal Colegiado.

91. En efecto, el recurrente establece que la sentencia recurrida es incongruente, porque el Tribunal Colegiado de Circuito pasó por alto que al no ser recurrible el auto de desechamiento de pruebas el quejoso acudió al juicio

²⁰ Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos) Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A. No. 9, párrafo 24; *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C. No. 184, párrafo 78 y *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C. No. 200, párrafo 196.

²¹ *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A. No. 8, párrafo 32.

de amparo indirecto, el cual fue sobreseído en razón de que previamente no hizo valer el recurso de revocación, por lo que, asegura, el órgano Colegiado se apartó de la litis constitucional e introdujo un aspecto novedoso al estimar la procedencia y agotamiento del recurso de revocación.

92. La inoperancia de lo anterior, deriva de que el recurrente se limita a impugnar las consideraciones del órgano colegiado en las que se estudiaron los conceptos de violación relativos a cuestiones de mera legalidad; además, que dichos argumentos no pueden atenderse en el amparo directo en revisión, como instancia extraordinaria, pues su estudio obligaría a esta Suprema Corte a realizar un pronunciamiento que desvirtuaría la naturaleza del recurso.

93. En apoyo a lo anterior se cita la jurisprudencia 1a./J. 1/2015 (10a.), de esta Primera Sala de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE SI LOS AGRAVIOS SE LIMITAN A IMPUGNAR LAS CONSIDERACIONES EN LAS QUE EL ÓRGANO COLEGIADO DA RESPUESTA A CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD."²²

94. Por lo expuesto, se considera que los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio no son violatorios de los derechos humanos que aduce el recurrente, en virtud que se orientan hacia el logro de un objetivo constitucionalmente apto, a través de un medio apropiado para su consecución, que no desconoce las normas constitucionales aplicables; de ahí que proceda confirmar la sentencia recurrida.

Por lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra de la autoridad y por el acto precisado en el resultando primero de esta ejecutoria.

²² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, materia común, página 1194, registro digital 2008370 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de febrero de 2015 a las 09:00 horas».

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y el presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.*

TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados

en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.

1a./J. 8/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 2814/2014. Javier García Ramírez. 24 de febrero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo directo en revisión 7034/2018. Carlos Eduardo Martínez Varela. 6 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Amparo directo en revisión 135/2019. Carlos Eduardo Martínez Varela. 27 de marzo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo directo en revisión 2122/2018. Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Amparo directo en revisión 1824/2019. Bluestream Capital, S.A.P.I. de C.V. 25 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 8/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintidós de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACTUARIO. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR UNA PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN, AUN CUANDO EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL LOCAL DE LA ENTIDAD EXISTA UNA OFICINA CENTRAL DE NOTIFICADORES Y EJECUTORES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 352/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 16 DE OCTUBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en términos de la tesis aislada P. I/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDE-

RACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).⁵ Así como en los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

III. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito.

IV. Existencia

6. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia que este Alto Tribunal ha fijado,⁶ consistentes en que:

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

⁵ Tesis aislada, publicada en la página nueve, del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

⁶ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". (Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

7. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.

A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

8. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito conoció del juicio de amparo en revisión *****.

9. Los antecedentes más relevantes del juicio de amparo en revisión ***** , en relación con el tema analizado, fueron:

a) El asunto proviene de un juicio ejecutivo mercantil seguido en el fuero local, en el que la parte actora demandó, por medio de su endosatario en procuración y en ejercicio de la acción cambiaria directa, diversas prestaciones.

b) La Jueza Primero Menor Civil con residencia en Celaya, Guanajuato, ordenó requerir a la demandada en los domicilios proporcionados, para que al momento de la diligencia, realizara el pago de las prestaciones reclamadas.

c) Al no contestar la demanda instaurada en su contra, se tuvo por perdido el derecho del ejecutado. En la sentencia definitiva la Jueza acogió la pretensión del endosatario en procuración y condenó a la demandada al pago de las prestaciones reclamadas.

d) La parte demandada promovió un juicio de amparo indirecto, como persona extraña a juicio, señalando como autoridad responsable a la Jueza Primero Menor Civil del Partido Judicial de Celaya, Guanajuato; y, como actos reclamados, todas y cada una de las actuaciones del juicio seguido en su contra, incluyendo la sentencia definitiva, por no haber sido emplazada, pues la diligencia de emplazamiento se entendió con un sujeto desconocido y en un domicilio ajeno. Argumentos que se declararon esencialmente fundados, en suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

e) La parte actora interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo indirecto.

f) En dicho recurso ***** , se expuso lo siguiente:

- Si bien el Juez de Distrito consideró que el emplazamiento que se practicó a la demandada era ilegal y ordenó la reposición del procedimiento, de la demanda de amparo no se desprende que la quejosa hubiere señalado como autoridades responsables a los dos actuarios judiciales que participaron en las diligencias a que se ha hecho alusión. Además, en las actuaciones que integran el juicio de amparo indirecto no consta que el Juez federal haya prevenido a la quejosa para que manifestara si era o no su deseo señalarlos como tales, pese a que fueron éstos quienes materialmente llevaron a cabo las mencionadas diligencias y son quienes deben defender la legalidad o la constitucionalidad de los actos que se les atribuyen.

- En torno a esto, el Tribunal Colegiado advirtió que en auto de diez de enero de dos mil diecinueve, el Juez Quinto de Distrito en el Estado, acordó que, de oficio, ese juzgado tenía como autoridad responsable al director de la Oficina Central de Actuarios y Oficialía de Partes Común, en virtud de que el acto reclamado se hizo consistir esencialmente en el emplazamiento practicado a la quejosa.

- Sin embargo, desde el punto de vista del órgano jurisdiccional revisor, la manera de proceder del Juez de Distrito no fue correcto, pues el director de la Oficina Central de Actuarios y Oficialía de Partes común no tiene el carácter de autoridad responsable, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el 68 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato, aplicado supletoriamente al de Comercio (sic) y el 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- Esto, toda vez que el artículo 68 referido prevé que en los partidos judiciales donde exista Oficina Central de Actuarios, la cumplimentación de las resoluciones judiciales estará a cargo del actuario al que por turno corresponda, el que tendrá fe pública en todo lo relativo a su cargo, debiendo observar las disposiciones legales aplicables, absteniéndose de resolver toda cuestión de fondo, pero haciendo constar las oposiciones y promociones de los interesados, relativos a la diligencia.

- Por otro lado, el artículo 191 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, señala que en cada partido judicial en donde existen dos o más juzgados de la misma materia, habrá una Oficina Central de Actuarios, a los que les corresponderá cumplimentar las resoluciones judiciales a las que se refiere el artículo 68, que le sean turnadas. Esto, aunado a que los actuarios dependerán administrativamente del titular de la Oficina Central de Actuarios, pero estarán sometidos a la autoridad del Juez que dicte la resolución que se cumplimente, por lo que a ésta se refiere.

- De lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que el director de la Oficina Central de Actuarios y Oficialía de Partes Común de Celaya, Guanajuato, no tenía el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en razón de que dicha oficina no era la encargada de cumplimentar las resoluciones judiciales a que se refiere el artículo 68 referido, función que, en todo caso, corresponde al actuario que por turno corresponda, tanto así que está sometido a la autoridad del Juez que la dicta.

- Por otro lado, no pasó inadvertido para dicho Tribunal Colegiado la tesis I.2o. C 230 C, de rubro: "ACTUARIO. CASOS EN LOS QUE NO DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO (ACLARACIÓN DE TESIS EN LO REFERENTE A LA LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL).", en la que se sostiene que basta que el quejoso que impugna un emplazamiento a juicio, bien por ilegal o por ausencia del mismo, satisfaga el requisito de señalar como autoridad responsable al director de la Oficina Central de Notificaciones y Ejecutores y no al actuario que lo hubiere practicado.

- En dicha tesis, advirtió el órgano jurisdiccional colegiado, se afirma que la expresión de "actuario" como autoridad responsable no puede aplicarse rigorista y gramaticalmente después de la creación de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores referida, pues sería ir en contra de la técnica constitucional y de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en los que se consagran los principios de legalidad y exacta aplicación de las leyes.

- Sin embargo, para el Tribunal Colegiado dicho criterio no le resultaba de observancia obligatoria porque, además de tratarse de una tesis aislada, no la compartía, pues la sola creación de una Oficina Central de Actuarios, de Notificadores o de Ejecutores, a través de la cual se designa al actuario que practicará la diligencia, no subsana los vicios de inconstitucionalidad de los que pudiesen adolecer las actuaciones del funcionario designado.

- Así las cosas, se estimó aplicable la tesis XIX.2o.16 K sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, de rubro: "ACTUARIO. PROCEDE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LLAMARLO AL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO SE LE ATRIBUYÓ LA EJECUCIÓN DE UN ACTO RECLAMADO.", así como la diversa 1a./J. 12/2014 (10a.) de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO. CUANDO SE RECLAME LA NOTIFICACIÓN O EL EMPLAZAMIENTO PRACTICADO POR EL ACTUARIO Y EL QUEJOSO OMITA SEÑALAR A ÉSTE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL ESCRITO RELATIVO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE PREVENIRLO PARA QUE ACLARE DICHA OMISIÓN, ANTES DE ACORDAR SOBRE SU ADMISIÓN."

- A partir de todo lo anterior, el Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y ordenó reponer el procedimiento, a fin de que el Juez requiriera a la parte quejosa para que manifestara si tenía interés en ampliar su demanda a fin de señalar con el carácter de autoridades responsables a los actuarios judiciales que practicaron las diligencias impugnadas, adscritos a la Oficina Central de Actuarios y Oficialía de Partes Común de Celaya, Guanajuato; y hecho lo anterior, continuara con el procedimiento en el juicio de amparo.

- Apoyó su decisión en la jurisprudencia P/J. 15/2003, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE.", así como la diversa 2a./J. 121/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE SU AMPLIACIÓN PARA COMBATIR, MEDIANTE NUEVOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, LOS VICIOS PROPIOS DE LOS ACTOS NOVEDOSOS VINCULADOS CON LOS RECLAMADOS INICIALMENTE."

- Finalmente, consideró que si bien los criterios citados fueron integrados conforme a la Ley de Amparo abrogada, seguían siendo aplicables de acuerdo con lo previsto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, pues lo que en ellos se interpreta no se opone a las disposiciones de la ley de la materia actual.

10. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el amparo en revisión *****, con las características siguientes:

a) El asunto proviene de un juicio ordinario civil.

b) La parte demandada promovió juicio de amparo indirecto en su carácter de persona extraña a juicio, ante la falta de llamamiento.

c) En el juicio de amparo señaló como autoridades responsables al Juez Noveno de Arrendamiento Inmobiliario y al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores del Distrito Federal; y como acto reclamado todo lo actuado en el juicio ordinario civil.

d) El Juez de amparo resolvió sobreseer en el juicio de garantías, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con la tesis jurisprudencial VI.2o. J/205, de rubro: "AUTORIDADES RESPONSABLES NO DESIGNADAS." y 3a./J. 33/90, de rubro: "ACTUARIO. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO.", pues el quejoso

omitió designar como autoridad responsable al secretario actuario que, según las constancias relativas, materialmente practicó el emplazamiento.

e) El quejoso interpuso el recurso de revisión que quedó registrado con el número ***** en el que el órgano jurisdiccional revisor estableció lo siguiente:

- El tribunal estimó fundados los agravios, por los que el quejoso adujo que en el caso, al impugnarse el supuesto emplazamiento y afirmar que no fue emplazado a juicio el recurrente, era suficiente señalar como autoridades responsables al Juez natural y al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores del Tribunal Superior de Justicia y como actos reclamados todo lo actuado en dicho juicio.

- El recurso de revisión —dijo— debe limitarse a resolver sobre la legalidad o ilegalidad del sobreseimiento decretado por el Juez federal por ministerio de ley, apoyado en la jurisprudencia emitida por contradicción de tesis por la Tercera Sala de la Suprema Corte de rubro: "ACTUARIO. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO."⁷

- Dicho tribunal estimó que la aplicación legal de la tesis transcrita no debía hacerse en forma generalizada, ni bajo una interpretación estrictamente gramatical, cuando menos por lo que al entonces Distrito Federal se refería.

- Esto, ya que por decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, así como por decreto de nueve de noviembre de mil novecientos ochenta y siete publicado el primero de diciembre del mismo año, se reformó y adicionó la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

- A partir de que entraron en vigor dichos decretos, basta que el quejoso que impugna un emplazamiento a juicio, bien por ilegal o por ausencia del mismo, satisfaga el requisito de señalar como autoridad responsable al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y no al "actuuario" que lo hubiere practicado, atendiendo al espíritu de la tesis de contradicción invocada.

⁷ Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, página 186.

- Al respecto, el tribunal revisor explicó que, cuando en la tesis por contradicción referida se estableció que en el amparo promovido contra el emplazamiento, "el actuario" es autoridad responsable, utilizó la denominación "actuuario" porque éstos aún estaban adscritos a cada uno de los juzgados del fuero común de esta capital y no pudo referirse al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, porque las tesis contradictorias que le dieron origen no se dictaron al amparo de su creación.

- En tales condiciones, la expresión de "actuuario" como autoridad responsable a que alude la tesis comentada, no puede aplicarse rigorista y gramaticalmente después de la creación de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores referida, pues su creación se hizo posteriormente a los casos de contradicción de criterios que dieron lugar a la multicitada tesis.

- Sostener lo contrario, dijo, sería ir en contra de la técnica constitucional y de los artículos 14 y 16 constitucionales que refieren los principios de legalidad y exacta aplicación de las leyes, así como el relativo a que los asuntos sometidos a los tribunales deben juzgarse de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y no a las que en lo futuro pudieran expedirse tratándose de asuntos de materia civil como sucede en la especie.

- Lo anterior, al margen de que se dejaría en estado de indefensión al quejoso en asuntos trascendentes de falta de emplazamiento, que es la base del procedimiento.

11. Ahora bien, el mismo **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el amparo en revisión *****, con las características siguientes:

a) El asunto deriva de un juicio especial hipotecario en el que el actor demandó, en ejercicio de la acción real hipotecaria, diversas prestaciones.

b) El Juez del conocimiento ordenó llevar a cabo el emplazamiento y al constituirse el actuario en el domicilio referido, se emplazó a los demandados, por conducto de quien dijo ser su empleado, seguido en rebeldía el procedimiento, concluyó con sentencia condenatoria.

c) El demandado promovió juicio de amparo indirecto como persona extraña a juicio, en el que señaló como autoridades responsables al Juez Vigésimo Segundo de lo Civil y al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores; y como actos reclamados de la ordenadora, el auto de veintiocho de octubre de dos mil novecientos noventa y tres en el que se le requirió para hacer entrega de un determinado bien inmueble, apercibiéndolo que en caso

de no hacerlo, se procedería a su lanzamiento; y de la ejecutora, la supuesta notificación de dicho auto.

d) El Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que el quejoso sí fue legalmente emplazado al juicio especial hipotecario instaurado en su contra, por lo que dicho peticionario de garantías interpuso recurso de revisión, en el que adujo, esencialmente, que hubo una indebida interpretación al artículo 114, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

e) Ahora bien, en el recurso de revisión ***** , el tribunal de alzada estableció, por mayoría de votos, lo siguiente:

- La mayoría de los integrantes del Tribunal Colegiado dejaron expresa, su posición de no estar de acuerdo con el proyecto presentado por el Magistrado ponente, toda vez que éste se apoyaba en una contradicción de tesis dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "ACTUARIO. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO."

- En dicha tesis, explicaron, se establece que el artículo 11 de la Ley de Amparo dispone que es autoridad responsable la que promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado; en esta clasificación queda comprendido el funcionario que realiza materialmente el emplazamiento por las siguientes razones: a) porque el juzgador sólo ordena que se haga el emplazamiento, y el actuario es el ejecutor de dicha orden; b) porque en el emplazamiento es el actuario quien está obligado a observar los lineamientos legales que regulan tal acto, en consecuencia; y, c) es el actuario a quien, en su caso, corresponde defender su acto, porque es el que conoce los pormenores de la diligencia de emplazamiento.

- Por lo que de dicha tesis se desprende que las actuaciones que realiza el actuario al practicar no sólo el emplazamiento, sino todas las notificaciones en el procedimiento respectivo, son de su exclusiva responsabilidad, al ser el encargado de observar los lineamientos legales que regulan tales actos.

- Así entonces, el Tribunal Colegiado por mayoría de votos estimó, tal como lo hizo en el **recurso de revisión ******* , que la aplicación de dicha tesis no puede hacerse en forma generalizada ni bajo una interpretación estrictamente gramatical, cuando menos por lo que al Distrito Federal se refiere.

- Por lo anterior, confirmó la sentencia recurrida.

12. De las resoluciones de los recursos de revisión ***** y ***** , derivó la tesis I.2o. C. 230 C, que es del siguiente rubro:

"ACTUARIO. CASOS EN LOS QUE NO DEBE SEÑALARSELE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO. (ACLARACION DE TESIS EN LO REFERENTE A LA LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL). Respecto a la tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada con el número 33/90, página 15, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa bajo el rubro: 'ACTUARIO, ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO.', debe aclararse que la aplicación legal de la tesis transcrita, no puede hacerse en forma generalizada ni bajo una interpretación estrictamente gramatical, cuando menos por lo que al Distrito Federal se refiere. Del análisis minucioso de las ejecutorias de amparo que sirvieron de base para decidir la contradicción de tesis número 20/90, se evidencia que la dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito el doce de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho en el toca número 273/88, relativo a la revisión interpuesta por Roberto García Lorea, en contra de la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo número 367/88, deriva de la impugnación del ilegal emplazamiento hecho a los quejosos en el juicio civil ordinario número 333/87. Dicho Primer Tribunal Colegiado también pronunció ejecutoria el trece de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve en el toca número 240/89, relativo a la revisión interpuesta por Celia Sánchez Pérez, en contra de la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, en el juicio de garantías número 86/89, derivado del ilegal emplazamiento hecho a la quejosa en el juicio sumario civil número 663/88. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito dictó ejecutoria el dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y ocho en el toca número 150/86, relativo a la revisión interpuesta por Arsenio Durán Guerrero, en contra de la sentencia pronunciada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo número 452/85, relativo a la impugnación del ilegal emplazamiento hecho al quejoso en el juicio civil ordinario número 731/1985. Por último, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Primer Circuito, pronunció ejecutoria el veintisiete de agosto de mil novecientos ochenta y siete en el toca número RC. 403/86, relativo al recurso de revisión interpuesto por Munir Tanous Age, en contra de la dictada por el Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, a propósito del viciado emplazamiento hecho a la demandada en el juicio especial hipotecario número 166/74. Cabe hacer hincapié que en relación al Distrito Federal, por decreto de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y seis publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de enero de mil novecientos ochenta y siete, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, de entre las que destaca el artículo segundo que textualmente dice: 'Se adicionan los artículos 51 Bis y la sección tercera Bis del capítulo II del título quinto que comprende los artículos 60-G, 60-H, 60-I,

60-J, y 60-K; un párrafo final al artículo 288, y un párrafo segundo al artículo 297 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, para quedar como sigue: «Artículo 51 Bis. Los juzgados previstos en el presente capítulo contarán con una Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, la cual tendrá las siguientes atribuciones: I. Recibir diariamente las actuaciones que remitan los juzgados, para la práctica de las notificaciones y diligencias respectivas. II. Registrar y distribuir entre el personal de notificadores, las actuaciones a que se refiere la fracción anterior, en los términos que establezca el reglamento interior.» Este decreto entró en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en términos del artículo primero transitorio, y en los transitorios cuarto y quinto se dispuso que «Los actuarios adscritos a los juzgados pasarán a formar parte del cuerpo de notificadores y ejecutores de la Oficina Central y conservarán todos sus derechos»; así como que «cualquier referencia que las leyes hagan a los secretarios actuarios, debe entenderse hecha a los notificadores y ejecutores, cuando se trate de juzgados». En el séptimo transitorio se determinó la derogación de las disposiciones legales que se opusieran a las reformas contenidas en el decreto aludido. Posteriormente, por decreto de nueve de noviembre de mil novecientos ochenta y siete publicado el primero de diciembre del mismo año, se reformó y adicionó la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, en los siguientes términos: «Artículo primero. Se reforman los artículos 51 Bis, 219, 220, 221, 302 y la fracción I del artículo 305 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, para quedar como sigue: <Artículo 51 Bis. Los juzgados previstos en el presente capítulo dispondrán de los notificadores y ejecutores necesarios para la práctica de las notificaciones y diligencias que ordenen, los cuales se encontrarán adscritos a la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores.> <Artículo 219. La Oficina Central de Notificadores y Ejecutores es la dependencia del Tribunal Superior de Justicia encargada de: I. Recibir diariamente las actuaciones que remitan los juzgados, para la práctica de las notificaciones y diligencias respectivas; II. Registrar y distribuir entre los notificadores y ejecutores del tribunal, así como entre los pasantes que le sean adscritos, las cédulas de notificación y los expedientes para ejecución que reciba de los juzgados, para su pronta diligenciación; y III. Tomar las medidas que estime convenientes para lograr, mediante una equitativa distribución del trabajo, la mayor celeridad en la práctica de las diligencias que ordenen los juzgados.> <Artículo 220. La Oficina Central de Notificadores y Ejecutores estará a cargo de un director, quien deberá reunir los requisitos que señala el artículo 53 de esta ley, y contar con el personal necesario para el desempeño de sus funciones.> <Artículo 221. El director de la Oficina Central es el jefe inmediato tanto de notificadores y ejecutores, como del personal adscrito a la misma, y tiene la obligación de velar por el buen funcionamiento de la oficina y el debido orden dentro de la misma, imponiendo las sanciones que resulten procedentes en los términos de lo dispuesto por esta ley y la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos ...>». Lo antes precisado permite afirmar válidamente que a partir de que entraron en vigor los aludidos decretos, basta que el quejoso que impugna un emplazamiento a juicio bien por ilegal o por ausencia del mismo, satisfaga el requisito de señalar como autoridad responsable al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y no al 'actuuario' que lo hubiere practicado, atendiendo al espíritu de la tesis de contradicción transcrita en esta ejecutoria. Tan es así, que cuando se pronunció la multirreferida tesis de contradicción número 20/90, lo fue, de acuerdo a la relación de fechas precisadas y de Tribunales Colegiados citados (dos del Estado de Jalisco), a propósito de un Estado de la República en donde los actuuarios siguen adscritos a cada uno de los juzgados del fuero común del Estado de Jalisco, y respecto al Tribunal Colegiado de este Primer Circuito (tercero), su ejecutoria se refirió a un juicio especial hipotecario iniciado en el año de mil novecientos setenta y cuatro, es decir, antes de la creación de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores señalada. Por ende, cuando la tesis de contradicción dictada por la Tercera Sala de nuestro más Alto Tribunal dijo que en el amparo promovido contra el emplazamiento, 'el actuuario' es autoridad responsable, utilizó la denominación de 'actuuario' porque éstos aún estaban adscritos a cada uno de los juzgados del fuero común de esta capital y no pudo referirse al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, porque las tesis contradictorias que le dieron origen no se dictaron al amparo de su creación, como ya quedó detallado en esta ejecutoria. En tales condiciones, la expresión de 'actuuario' como autoridad responsable a que alude la tesis comentada, no puede aplicarse rigorista y gramaticalmente después de la creación de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores referida, pues su creación se hizo posteriormente a los casos de contradicción de criterios que dieron pauta a la tesis de contradicción motivo de este análisis. Sostener lo contrario sería ir en contra de la técnica constitucional y de los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna que refieren los principios de legalidad y exacta aplicación de las leyes, así como el relativo a que los asuntos sometidos a los tribunales deben juzgarse de acuerdo a las disposiciones legales vigentes y no a las que en lo futuro pudieran expedirse, tratándose de asuntos de materia civil como sucede en la especie, además, estimar lo contrario sería dejar en estado de indefensión al quejoso en asuntos trascendentes de emplazamiento que son la base del procedimiento."

13. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

14. Esto, ya que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estima que **en un juicio de amparo, cuando el acto reclamado es el indebido emplazamiento, basta que el quejoso señale como autoridad**

responsable al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores y no al "actuuario" que materialmente diligenció el emplazamiento, porque la aplicación de la tesis de rubro: "ACTUARIO. ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL EMPLAZAMIENTO.", no puede hacerse en forma generalizada, ni estrictamente gramatical, por lo que al entonces Distrito Federal correspondía.

15. Lo anterior, toda vez que al referirse al vocablo "*actuuario*", la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación partió de la base de que en aquel momento, los actuarios todavía estaban adscritos a cada uno de los juzgados del fuero común de la Ciudad de México y no pudo referirse al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores porque las tesis contradictorias que le dieron origen no se dictaron al amparo de su creación. Esto es, a partir de que entraron en vigor los decretos de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, así como de nueve de noviembre del mismo año, por los que se reformó y adicionó a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, el apartado relativo a dichas oficinas centrales.

16. En tanto que, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito sostiene, que **le reviste el carácter de autoridad responsable al actuuario que materialmente llevó a cabo el emplazamiento y no así al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores**, ya que la cumplimentación de las resoluciones judiciales está a cargo del actuuario, al que por turno corresponde, mismo funcionario que se encuentra sometido a la autoridad del Juez que dicte la resolución y no a cargo del director referido.

17. Esto, aunado a que la simple creación de las Oficinas Centrales de Notificadores y Ejecutores no subsana los vicios de inconstitucionalidad de las actuaciones del actuuario.

18. Como se advierte, en la emisión de tales criterios interpretativos hay un punto de toque respecto del cual, lo que es afirmado por uno de los órganos jurisdiccionales es negado por el otro, lo que permite tener por acreditado el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

19. Sin que constituya obstáculo a dicha conclusión, la circunstancia de que los Tribunales Colegiados hayan resuelto, uno con fundamento en la Ley de Amparo abrogada y, el otro, aplicando la Ley de Amparo vigente, pues al margen de que con la reforma de dos de abril de dos mil trece, se haya modificado el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, lo determinante es que subsiste el tema de la contradicción de tesis, como se explica enseguida:

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>II. La autoridad o autoridades responsables; ..."</p> <p>"Artículo 11. <u>Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.</u>"</p>	<p>"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, <u>con independencia de su naturaleza formal</u>, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.</p> <p>Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."</p>

20. Como se observa, el artículo 11 de la Ley de Amparo abrogada definía a la "autoridad responsable" como aquella que: *"dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado"*.

21. En tanto que, el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente la define como aquella que: *"con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas"*; y agregó que, para los efectos de esa ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

22. La precisión apuntada por el legislador democrático en cuanto a la definición de *autoridad responsable*, "**con independencia de su naturaleza formal**", atiende a la adición contenida en el segundo párrafo, pues con motivo

de dicha reforma también pueden tener la calidad de autoridades responsables los particulares, siempre que realicen actos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. De ahí que no deba atenderse ya a su naturaleza formal como órganos del Estado.

23. No obstante lo narrado y que los tribunales contendientes sustentaron su decisión en legislaciones distintas, lo relevante es, que **ambas leyes son acordes en considerar que es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto impugnado.**

24. Tampoco representa un obstáculo para la existencia de la contradicción de tesis, la circunstancia de que en la Ciudad de México (antes Distrito Federal), desde mil novecientos noventa y seis se haya suprimido la existencia de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores,⁸ pues no debe soslayarse que, tratándose del juicio de amparo indirecto, promovido por personas extrañas a juicio por equiparación, existe la posibilidad de que el emplazamiento, que constituye el acto reclamado, se haya llevado a cabo vía exhorto; de ahí que es necesario dilucidar la cuestión planteada ante la eventualidad de que un Juez de Distrito de la Ciudad de México deba resolver sobre el tema, si acaso los juzgados locales de la entidad federativa en la que se llevó a cabo el indebido emplazamiento que se reclama, cuentan dentro de su composición orgánica con una Oficina Central de Notificadores y Ejecutores.

25. **Tercer requisito: que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la siguiente interrogante: **para efectos del juicio de amparo indirecto, promovido por una persona extraña a juicio por equiparación, ¿el quejoso debe señalar como autoridad responsable al director de la Oficina Central de Actuarios o al actuario al que por turno correspondió practicar la notificación respectiva?, cuando el acto reclamado es el indebido emplazamiento.**

26. Así las cosas y habiendo quedado acreditados los requisitos de procedencia, esta Primera Sala considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada, en atención a que los Tribunales de Circuito abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y llegaron a conclusiones

⁸ Esto a partir de la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación, el siete de febrero de mil novecientos noventa y seis, entrando en vigor el veintiocho de febrero siguiente. Con esta ley se derogó la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal que había sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

contrarias. Por tanto, ha lugar a dar respuesta a la interrogante que resulta de dicha oposición de criterios.

V. Estudio

27. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que coincide en lo sustancial con el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, esto es, aquel que establece que se debe señalar como autoridad responsable al actuario que materialmente llevó a cabo la diligencia y no así al director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores.

28. Para sustentar lo anterior, esta Primera Sala procede a hacer un estudio en el siguiente orden: a) concepto de autoridad responsable; b) naturaleza y funciones de los directores de las Oficinas Centrales de Notificadores y Ejecutores, así como las de los actuarios; y, c) análisis del caso concreto.

Concepto de autoridad responsable

29. La palabra "autoridad" (del latín *auctoritas* –*atis*: "prestigio", "garantía", "ascendencia", "potestad"; de *auctor*: "hacedor", autor, creador; a su vez de *augeo, ere*: "Realizar", "conducir"), significa dentro del lenguaje ordinario: "estima, ascendencia, influencia, fuerza, o poder de algo o de alguno", "prerrogativa", "potestad", "facultad".⁹

30. Ahora bien, hasta antes de la reforma a la Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece, en términos generales, se podía entender como autoridad al órgano estatal investido de facultades de decisión o de ejecución cuyo desempeño, conjunto o separado produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.

31. De hecho, la entonces Cuarta Sala de esta Suprema Corte determinó, que 'autoridades' para los efectos del amparo, comprendía a todas aquellas personas que disponen de la **fuerza pública** en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material

⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa. Páginas 286-287.

de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.¹⁰

32. Posteriormente, este Alto Tribunal se apartó de dicho criterio,¹¹ al sostener, que las atribuciones del Estado Mexicano se habían incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho se pasó a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que motivó cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapaban al concepto tradicional de autoridad.

33. Al respecto, se reconoció que los referidos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal podían emitir actos unilaterales aptos para crear, modificar o extinguir por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectaban la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Es decir, se tomó en cuenta que tales entes ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que, por tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; de ahí que el nuevo entendimiento de autoridad responsable, para efectos del juicio de amparo, incorporó a aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

34. Ahora bien, estos aspectos del concepto de autoridad, que en su momento la doctrina y la jurisprudencia preveían, fueron alterados con motivo de la reforma a la Ley de Amparo, publicada mediante decreto de dos de abril de dos mil trece, por virtud de la cual, el concepto de autoridad responsable se

¹⁰ Jurisprudencia de rubro y texto: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.— El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.". Registro digital: 820169.

¹¹ Tesis P. XXVII/97, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.". Registro digital: 199459.

modificó, para establecer que tiene tal carácter, quién: "... *con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. ...*"

35. Además: "*Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. ...*"

36. Como se advierte, en la actualidad el concepto de autoridad responsable involucra a sujetos ajenos al órgano estatal, siempre que realicen actos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria. Es así que la ley contempla **dos clases de autoridades**, cuyo carácter atiende al acto que se les atribuye, a saber:

- Autoridades ordenadoras; y,
- Autoridades ejecutoras

37. Es **autoridad ordenadora**, aquella que goza de facultad de decisión y que emite o dicta una ley o un acto que afecta la esfera jurídica del particular.

38. Las **autoridades ejecutoras** son aquellas cuya actuación se constriñe a llevar a cabo el mandato legal o la orden emitida por la autoridad ordenadora o decisoria, por ende, ésta no actúa de manera autónoma, sino que cumple una orden.

39. La división de las autoridades en estas categorías prevé efectos importantes en cuanto a su participación en el juicio de amparo, en virtud de que cuando se reclama de un acto, tanto la orden como su ejecución, la autoridad principal es la primera en cuanto generadora del acto, mientras que las ejecutoras sólo pueden defender los actos concretos que se les atribuyen, cuando los mismos adolecen de defectos o errores en su realización, esto es, por vicios propios. En los demás supuestos su intervención es por vía de consecuencia.

40. Luego, para determinar a quién le asiste la calidad de autoridad y con qué carácter, es necesario analizar en cada caso las características especiales que lo rodean, pues como ya se apuntó, el concepto de autoridad se encuentra íntimamente ligado a la naturaleza del acto reclamado.

41. Bajo este contexto, y a fin de establecer en primer término, si en el juicio de amparo indirecto, cuando el acto reclamado consiste en el indebido emplazamiento, además de señalar como autoridad responsable ordenadora al Juez, tiene carácter de autoridad responsable ejecutora el actuario que materialmente llevó a cabo el emplazamiento o si debe ser el director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, es oportuno precisar el contenido de los artículos 5o., fracción II, 107, fracción VI y 109 de la Ley de Amparo vigente:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas."

"Artículo 109. Cuando se promueva el amparo en los términos del artículo 15 de esta ley, bastará para que se dé trámite a la demanda, que se exprese:

"I. El acto reclamado;

"II. La autoridad que lo hubiere ordenado, si fuere posible;

"III. La autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto; y,

"IV. En su caso, el lugar en que se encuentre el quejoso.

"En estos supuestos, la demanda podrá formularse por escrito, por comparecencia o por medios electrónicos. En este último caso no se requerirá de firma electrónica."

42. En lo previamente transcrito se advierte que el juicio de amparo indirecto procede, entre otros supuestos, contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas. En esta categoría ubicamos los juicios de amparo indirecto en los que se reclama el indebido emplazamiento, en cuyo caso el quejoso adquiere el carácter de persona extraña por equiparación.

43. Ahora bien, tratándose del juicio de amparo indirecto promovido por una persona que se ostenta extraña a juicio por equiparación, el quejoso debe señalar, tanto a la autoridad ordenadora, como a la ejecutora, esto, pues la autoridad ordenadora de un emplazamiento es el Juez que admite la demanda y ordena el llamamiento a juicio del demandado, mientras que al segundo corresponde materializar dicha orden.

44. En este tenor, para determinar quién debe ser señalada como autoridad ejecutora, se estima necesario analizar la naturaleza y función de las Oficinas Centrales de Notificadores y Ejecutores, respecto de lo cual son ilustrativas las disposiciones que, al respecto, en su momento estuvieron vigentes en el entonces Distrito Federal y las que rigen en el Estado de Guanajuato, así como explicar en qué términos se ejercen las atribuciones de los actuarios.

Naturaleza y funciones de las Oficinas Centrales de Ejecutores y Notificadores.

45. Respecto del entonces Distrito Federal, por decreto de primero de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se añadió el capítulo V del título décimo "De la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores" a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia de Fuero Común del Distrito Federal, integrado por los artículos 219 a 221, además de reformar el artículo 51 Bis del mismo ordenamiento. Artículos que a continuación se transcriben.

"Artículo 51 Bis. Los juzgados previstos en el presente capítulo dispondrán de los notificadores y ejecutores necesarios para la práctica de las notificaciones y diligencias que ordenen, los cuales se encontrarán adscritos a la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores."

"Artículo 219. La Oficina Central de Notificadores y Ejecutores es la dependencia del Tribunal Superior de Justicia Encargada de:

I. Recibir diariamente las actuaciones que remitan los juzgados, para la práctica de las notificaciones y diligencias respectivas;

"II. Registrar y distribuir entre los notificadores y ejecutores del tribunal, así como entre los pasantes que le sean adscritos, las cédulas de notificación y los expedientes para ejecución que reciba de los juzgados, para la pronta diligenciación; y,

"III. Tomar las medidas que estime convenientes para lograr, mediante una equitativa distribución del trabajo, la mayor celeridad en la práctica de las diligencias que ordenen los juzgados."

"**Artículo 220.** La Oficina Central de Notificadores y Ejecutores estará a cargo de un director, quien deberá reunir los requisitos que señala el artículo 53 de esta ley, y contar con el personal necesario para el desempeño de sus funciones."

"**Artículo 221.** El director de la Oficina Central es el jefe inmediato tanto de notificadores y ejecutores, como del personal adscrito a la misma, y tiene la obligación de velar por el buen funcionamiento de la oficina y el debido orden dentro de la misma, imponiendo las sanciones que resulten procedentes en los términos de lo dispuesto por esta ley y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

46. En los artículos previamente transcritos, se advierten tres situaciones importantes para nuestro estudio, pues en ese entonces, esto es, en la fecha en que dichas normas se encontraban vigentes: **A)** los juzgados disponían, para la práctica de las diligencias, de notificadores y ejecutores adscritos a la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores; **B)** la oficina central referida era una dependencia del Tribunal Superior de Justicia; **C)** esta oficina tenía como funciones: **a)** recibir las actuaciones que remitan los juzgados para la práctica de las notificaciones y diligencias; **b)** registrar y distribuir entre los notificadores y ejecutores del tribunal, así como entre los pasantes que fueran adscritos, las cédulas de notificación y los expedientes para su pronta diligencia; y, **c)** tomar las medidas correspondientes para, mediante una equitativa distribución del trabajo, lograr la mayor celeridad de la práctica de las diligencias que ordenaran los juzgados.

47. Asimismo, consta que la referida oficina estaría a cargo de un director, quien era el jefe inmediato, tanto de notificadores y ejecutores, como del personal adscrito a ésta, teniendo como obligación velar por el buen funcionamiento de la oficina y debido orden dentro de la misma, imponiendo las sanciones procedentes.

48. Por tanto, si bien el director de la oficina central era el jefe inmediato de los notificadores, únicamente fungía como mero organizador de la oficina,

sin que (como parte de sus funciones) llevara a cabo actividades de ejecución de las órdenes dadas por los Jueces. Esto, aunado a que los notificadores, si bien integraban la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, estaban adscritos al juzgado. Tan es así que en el artículo 51 Bis se mencionaba que los *juzgados dispondrán de notificadores y ejecutores* y en el diverso numeral 219, fracción II, se establecía que la oficina central debe registrar y distribuir entre los *notificadores y ejecutores del tribunal* las cédulas de notificación y expedientes para su pronta diligencia.

49. Lo anterior, se refleja en el capítulo V, relativo a las notificaciones, del título segundo del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, entonces vigente, en el que se menciona que las notificaciones se llevaban a cabo por notificadores y actuarios, sin establecer que correspondiera al director practicar, hacer o dirigir de algún modo dicha diligencia.

50. En el Estado de Guanajuato, por su parte, la función de dichas oficinas y las de los actuarios en la referida entidad, se regula en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato que en sus artículos 68, 69 y 70, dentro de la sección tercera del capítulo III, relativo a las facultades y obligaciones de los funcionarios judiciales, dispone lo siguiente:

"Artículo 68. En los partidos judiciales donde sólo exista un Juzgado del ramo, la cumplimentación de las resoluciones judiciales que deba tener lugar fuera del local del juzgado, estará a cargo de un actuario que el Juez designe.

"En los partidos judiciales en los que exista oficial central de actuarios, la cumplimentación de las resoluciones judiciales, estará a cargo del actuario al que por turno corresponda.

"Los actuarios tendrán fe pública en todo lo relativo de su cargo, debiendo observar las disposiciones legales aplicables, absteniéndose de resolver toda cuestión de fondo, pero haciendo constar las oposiciones y promociones de los interesados, relativos a la diligencia."

"Artículo 69. La cumplimentación de que trata el artículo anterior, será revisada, de oficio, por el Juez. La revisión tendrá por objeto ordenar que se subsanen los errores cometidos en la cumplimentación. La resolución que pronuncie será apelable."

"Artículo 70. Si hubiere oposición de parte de tercero contra la cumplimentación, se sustanciará y resolverá aquélla por el procedimiento incidental."

51. Además, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, dentro del capítulo XVI, relativo a los actuarios, se establece en los artículos 134, 135 y 136, lo siguiente:

"Artículo 134. Los actuarios tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Recibir los expedientes para notificaciones o diligencias, que deban llevarse a cabo fuera de la oficina de la propia sala o juzgado, realizando las anotaciones en los libros y registros de control físicos o electrónicos que determine el Consejo del Poder Judicial;

"II. Hacer las notificaciones por medio físico o electrónico y practicar las diligencias decretadas por los Magistrados o Jueces en horas hábiles, devolviendo el expediente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión de la práctica de la diligencia;

"III. En caso de existir imposibilidad para practicar las diligencias ordenadas, deberá asentar razón de ello y devolver el expediente dentro de las veinticuatro horas siguientes; y,

"IV. Las demás que en forma expresa les sean encomendadas en términos de ley."

"Artículo 135. Los actuarios llevarán un control electrónico autorizado por el Consejo del Poder Judicial, en donde asienten diariamente las actuaciones y notificaciones que lleven a cabo, con expresión de:

"I. La fecha y hora en que reciban el expediente respectivo;

"II. La fecha del auto que deban diligenciar;

"III. El lugar en que deben llevarse a cabo las diligencias, indicando la calle y número de la casa de que se trate;

"IV. La fecha en que se haya practicado la diligencia, notificación o acto que deban ejecutar, o los motivos por los cuales no lo hayan hecho; y,

"V. La fecha y hora en la que se devuelva el expediente."

"Artículo 136. Los actuarios tendrán fe pública en el desempeño de sus funciones."

52. De lo anterior se desprende, esencialmente, lo siguiente: **A)** en los partidos judiciales en los que exista oficial central de actuarios, la cumplimentación de las resoluciones judiciales estará a cargo del actuario al que por turno corresponda; **B)** esta cumplimentación será revisada por el Juez, revisión que tendrá por objeto ordenar que se subsanen los errores cometidos en la cumplimentación; y, **C)** los actuarios tienen, dentro de sus atribuciones, hacer las notificaciones y practicar las diligencias decretadas por los Magistrados o Jueces.

53. Así entonces, la regulación estatal es clara en señalar que, aun cuando exista un oficial central de actuarios, a quien le corresponde la cumplimentación de las resoluciones judiciales, es decir, su ejecución, es a los propios actuarios. Tan es así que dentro de las atribuciones específicas de los actuarios está la de hacer las notificaciones y practicar las diligencias decretadas por los Magistrados y Jueces, quienes revisarán que su cumplimentación sea debida, no así al oficial central de actuarios.

54. Ahora bien, en los preceptos previamente transcritos, tanto del entonces Distrito Federal, como del Estado de Guanajuato, se puede observar que se establece una función u obligación del director: velar por el buen funcionamiento de la oficina y debido orden dentro de la misma. Por tanto, quienes claramente tienen funciones de ejecución de las notificaciones y diligencias ordenadas por el órgano jurisdiccional (trátense de Jueces o Magistrados) son los actuarios y no así el director que si bien es el jefe inmediato de dichos funcionarios, no lleva actividad jurisdiccional alguna relacionada con la referida ejecución.

55. Así entonces, a partir de la definición de autoridad ejecutora que se expuso previamente, debe concluirse que el actuario es quien debe ser señalado como autoridad ejecutora, cuando el acto reclamado es el indebido emplazamiento, ya que su actuación se constriñe a llevar a cabo el mandato legal o la orden emitida por la autoridad ordenadora, es decir, aquella emitida por el Juez, relativa a emplazar a la parte demandada, sin que actúe de manera autónoma, sino que cumple con la referida orden.

56. Así entonces, quien ordena emplazar a la parte demandada es el Juez y quien cumple dicha determinación es el actuario que materialmente lleva a cabo dicha diligencia, por lo que es claro que en un juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado es el indebido emplazamiento, el Juez debe ser señalado como autoridad ordenadora y el actuario como autoridad

ejecutora, sin que el director de la Oficina Central de Notificadores y Ejecutores tenga tal carácter, pues funge como un mero organizador de dicha oficina, sin realizar actividad alguna de ejecución o cumplimiento de las órdenes de los Jueces.

VI. Decisión

57. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

ACTUARIO. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO POR UNA PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN, AUN CUANDO EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL LOCAL DE LA ENTIDAD EXISTA UNA OFICINA CENTRAL DE NOTIFICADORES Y EJECUTORES. En el juicio de amparo indirecto promovido por una persona que se ostenta extraña a juicio por equiparación, debe señalar tanto a la autoridad ordenadora como a la ejecutora, esto, pues la autoridad ordenadora de un emplazamiento es el Juez que admite la demanda y ordena el llamamiento a juicio del demandado, mientras que a la ejecutora corresponde materializar dicha orden. Ahora bien, para designar a la autoridad responsable ejecutora, en aquellas entidades en las que el Poder Judicial Local se integra con una Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, debe tenerse en cuenta que el director de dicha oficina tiene a su cargo facultades meramente administrativas, sin que a éste le corresponda llevar a cabo las diligencias ordenadas por el órgano judicial. Por tanto, la autoridad responsable ordenadora es el Juez que emitió la orden de emplazamiento y la ejecutora será el actuario que materialmente llevó a cabo la diligencia que se reclama. Esto, ya que la autoridad responsable ejecutora es aquella cuya actuación se constriñe a llevar a cabo el mandato legal o la orden emitida por la autoridad ordenadora, sin actuar de manera autónoma, sino que cumple una orden. Así entonces, en aquellos casos en que exista una Oficina Central de Notificadores y Ejecutores, la calidad de autoridad responsable ejecutora no corresponde a su director, pues no materializa el acto judicial.

58. En las circunstancias apuntadas:

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 352/2019, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustentan en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 88/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 198.

La tesis aislada de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo IV, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1989, página 125.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia I.2o.C.230 C, XIX.2o.16 K, P/J. 15/2003, 1a./J. 12/2014 (10a.) y 2a./J. 121/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, agosto de 1994, página 581; en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 765 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas y del viernes 11 de noviembre de 2016 a las 10:22 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, página 687 y 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1324, respectivamente.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN SU CONTRA, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO ANTE QUIEN SE PROMUEVE.

La desaparición forzada de personas es un delito de naturaleza permanente o continua, en el que predomina la falta de información de las autoridades estatales acerca del paradero de la persona o la negativa a reconocer la comisión del ilícito, por lo que no siempre es posible determinar con certeza las autoridades responsables ni el lugar o lugares donde se esté ejecutando. Ante tal circunstancia, toda vez que el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o incluso puede comenzar a ejecutarse en uno de ellos y continuar ejecutándose en otro, se concluye que en términos del artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es competente por razón de territorio para conocer de la demanda de amparo que se presenta en contra de hechos presuntamente constitutivos de desaparición forzada, el juez ante quien se presente la demanda de amparo. Lo anterior, incluso, redundará en un mayor beneficio para las víctimas indirectas, puesto que se asegura que la persona que presenta la demanda de amparo indirecto tenga un acceso más allanado al juicio de amparo y pueda participar de manera inmediata en él, de tal modo que no se establezcan exigencias gravosas sobre circunstancias tales como la identificación del lugar de la detención o la determinación de la autoridad responsable, acceda de manera personal al expediente, obtenga copias, exprese su opinión, reciba información directa, aporte pruebas, formule alegatos y, en general, haga valer sus derechos de manera eficaz. En paralelo, subsiste un deber de auxilio a cargo de todos los órganos de gobierno, para que el juez competente pueda allegarse de la información necesaria para determinar cuál es el paradero de la víctima del multicitado delito y en su caso, obtenga su comparecencia, como un auténtico *habeas corpus*.

1a./J. 83/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 261/2018. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 13 de marzo de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Vianey Gómez Pérez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2017, que dio origen a la tesis aislada I.2o.P60 P (10a.), de título y subtítulo: "DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS POR ESOS HECHOS, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro

53, Tomo III, abril de 2018, página 2074, con número de registro digital: 2016555 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas.

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2018, en el que determinó que para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto promovido en contra del delito de desaparición forzada debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en virtud de que dicho delito constituye un acto de autoridad que requiere ejecución material y, por tanto, debe atenderse al principio de ejecución.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de diciembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Tesis de jurisprudencia 83/2019 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de treinta de octubre de dos mil diecinueve.

Nota: Por instrucciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 224, con número de registro digital: 2021221, se publica nuevamente con la corrección en el texto que la propia Sala ordena.

Esta tesis se republicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 16 DE ENERO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA; DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: ALEJANDRO M. GONZÁLEZ GARCÍA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

SENTENCIA

Recaída a la contradicción de tesis 85/2018, denunciada por el autorizado de Francisca Ortiz Moreno, parte quejosa y recurrente en uno de los criterios denunciados.¹

I. Denuncia de contradicción y descripción de los criterios contendientes

Mediante escrito recibido el 27 de febrero de 2018 el autorizado de Francisca Ortiz Moreno, quien fue la recurrente en el recurso de queja ****, derivado del juicio de amparo ****, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el citado recurso, y el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el recurso de queja ****. No obstante, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al admitir la denuncia incluyó los criterios en que se apoyó el primero de dichos tribunales, los cuales corresponden al Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, en el recurso de queja penal **** (*) y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en los recursos de revisión ****, ****, ****, **** y ****. A continuación se describe el contenido de los criterios.

1. Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito (recurso de queja ****)

1.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto contra el Magistrado de la Sala Regional Zona Centro del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, y otras autoridades, por inexecución de la sentencia que le reconoció el derecho al pago de una pensión por viudez. Asimismo, solicitó la suspensión para el efecto de que la autoridad administrativa pagara dicha pensión.²

¹ Por acuerdo de 5 de marzo de 2018, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción y la radicó en el expediente 85/2018, consultó a los órganos contendientes sobre la vigencia de sus criterios y turnó el asunto a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Todos los tribunales confirmaron la vigencia de sus criterios. Finalmente, por proveído de 13 de septiembre de 2018, la Ministra presidenta de esta Primera Sala ordenó el avocamiento de ese órgano al conocimiento del asunto.

² Cuaderno de contradicción, foja 73.

Incidente de suspensión. En el cuaderno incidental el Juez de Distrito negó la medida cautelar a partir del carácter omisivo del acto reclamado, pues consideró que la concesión provocaría efectos *restitutorios*, propios de la sentencia principal, lo que dejaría sin materia el juicio de amparo.³

Recurso de queja. La quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que sí es posible otorgar efectos *restitutorios* a la medida cautelar solicitada en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, pues el precepto no hace distinción en cuanto a la naturaleza negativa o positiva del acto reclamado, ni la concesión de la suspensión deja sin materia el juicio de amparo.⁴

2.b. Cuestiones jurídicas

El Tribunal Colegiado consideró **infundado** el recurso:

- Los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar o porque se rehúsa a hacer algo, de tal forma que la concesión de la suspensión implica dar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal.⁵

- Los requisitos para la suspensión son que: **(i)** exista solicitud y se cuente con interés suspensivo; **(ii)** una vez efectuado el análisis entre la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; **(iii)** no se modifiquen, restrinjan o constituyan derechos; **(iv)** se fijen los requisitos (de efectividad) y efectos de la medida; **(v)** se conserve la materia del juicio de amparo; y, **(vi)** debe ser jurídica y materialmente posible *restaurar* el derecho vulnerado; y, **(vii)** no se defrauden derechos de menores o incapaces.⁶

- El efecto restaurativo, provisional y anticipado que refiere el numeral 147 de la Ley de Amparo no depende en forma exclusiva de la naturaleza del acto, sino del riesgo de que no sea posible *restaurar* la violación en la sentencia definitiva, pero sin vincular el estudio de fondo, pues en cualquier escenario, lo importante es preservar la materia del juicio de amparo cuando sea jurídica y materialmente posible.⁷

³ Cuaderno de contradicción, fojas 73 y 74.

⁴ Cuaderno de contradicción, foja 74.

⁵ Cuaderno de contradicción, foja 74.

⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 79 y 80.

⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 81, 85, 86, 87 y 89.

- Es improcedente la suspensión en virtud de que su concesión implicaría prejuzgar el fondo del asunto y dejar sin materia el juicio de amparo, pues el otorgamiento de la medida cautelar obligaría a las autoridades a cumplir con la sentencia dictada en el juicio administrativo (pago de pensión por viudez), lo cual es propio de la sentencia definitiva; así, ante la naturaleza omisiva del acto, el efecto *restaurativo* no sería provisional sino definitivo.⁸

2. Criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (recurso de queja *****)

2.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto en el que reclamó de la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Federal de Electricidad la omisión de restablecer el servicio de energía eléctrica en su domicilio, pese a que la primera había ordenado la reconexión del servicio. En ese sentido, solicitó la suspensión del acto para que la autoridad *restableciera* el fluido eléctrico.⁹

Incidente de suspensión. El Juez de Distrito negó la suspensión al reclamarse una abstención, lo que no es posible paralizar, pues se crearía una obligación a cargo de la responsable que implicaría dar efectos *constitutivos* a la medida cautelar, lo cual es propio de la sentencia principal.¹⁰

Recurso de queja. La quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que el Juez pasó por alto el artículo 147 de la Ley de Amparo, pues la norma permite que la suspensión sea *constitutiva* de derechos, siendo irrelevante el carácter negativo de los actos.

2.b. Cuestiones jurídicas

Por mayoría de votos el Tribunal Colegiado declaró **fundado** el recurso por lo siguiente:

- En términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, el aspecto determinante en la suspensión es la posibilidad material y jurídica de *restablecer* provisionalmente el derecho violado, sin importar el carácter positivo o negativo del acto.¹¹

⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 89 y 90.

⁹ Cuaderno de contradicción, fojas 108 y 109.

¹⁰ Cuaderno de contradicción, foja 111.

¹¹ Cuaderno de contradicción, fojas 113 y 114.

- No todos los actos de carácter omisivo o abstención son susceptibles de suspenderse, como ocurre cuando se reclama la falta de contestación a una petición, pues existe un impedimento jurídico consistente en dejar sin materia el juicio de amparo.¹²

- El *restablecimiento* provisional del servicio de energía eléctrica es materialmente posible y ninguna disposición pugna con dicho actuar; por el contrario, el artículo 56 del Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor ("LFPC") expresamente lo permite y así fue ordenado por la Procuraduría.¹³

- Se cumplieron los requisitos de procedencia de la medida cautelar, pues existe solicitud de la parte quejosa y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.¹⁴

Dichas consideraciones dieron lugar a la tesis aislada de título, subtítulo y texto siguientes:¹⁵

"SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE OTORGARLA CON EFECTOS RES-
TITUTORIOS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON CIERTOS ACTOS DE
ABSTENCIÓN EN LOS CASOS EN QUE SEA POSIBLE JURÍDICA Y MATERIAL-
MENTE, CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY
DE AMPARO. De conformidad con el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley
de Amparo, de ser procedente la suspensión, y atendiendo a la naturaleza del
acto, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guar-
den y, de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente
al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo princi-
pal; de ahí que el Juez, atendiendo a cada caso concreto y sin importar si el
acto reclamado tiene carácter positivo o negativo, dado que la norma no hace
distinción al respecto, sino con miras únicamente a las implicaciones que
pueda tener en la esfera de derechos del agraviado, podrá conceder la medida
cautelar y, en su caso, de resultar jurídica y materialmente factible, restablecer
de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afec-
tada, lo que atiende a un fin garantista que es acorde con la reforma al artículo
1o. constitucional, de diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito
otorgar una protección amplia e integral a los derechos de las personas. En con-
secuencia, se concluye que en la actualidad la suspensión no solamente tiene

¹² Cuaderno de contradicción, foja 114.

¹³ Cuaderno de contradicción, fojas 115 y 116.

¹⁴ Cuaderno de contradicción, foja 117.

¹⁵ Tesis aislada I.1o.A.3 K (10a.), registro digital: 2004808, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013.

una función de esa naturaleza, como gramaticalmente podría considerarse, sino que, merced a lo dispuesto por el segundo párrafo del referido precepto, puede fungir como una medida restitutoria provisional de los derechos que se han visto afectados con motivo de un acto que, sin importar si implica un hacer o un no hacer, como acontece tratándose de las omisiones, dada su propia naturaleza y características, involucra un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado al tener efectos que perduran en el tiempo y que no se agotan en un solo momento, como en el evento de que el demandante esté privado del suministro de energía eléctrica de manera continuada, sin que pueda afirmarse categóricamente que todo acto de carácter omisivo o de abstención es susceptible de suspenderse, como sucede con la falta de contestación a una petición, en que existe un impedimento jurídico, consistente en que se dejaría sin materia el juicio; por ende, el juzgador deberá realizar un examen particular, caso por caso, en que atienda a la naturaleza del acto y determine si existe algún impedimento jurídico o material que amerite la negativa de la suspensión."

3. Criterio sostenido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (recurso de queja penal ***)**

3.a. Antecedentes

Demanda de amparo indirecto y solicitud de suspensión. La parte quejosa promovió amparo indirecto contra actos del Juez Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México por la omisión de dar contestación y resolución al incidente no especificado para la adecuación de la pena.¹⁶

Incidente de suspensión. El Juez de Distrito en el cuaderno incidental negó la suspensión porque la omisión de dar contestación y resolución al incidente es un acto negativo.¹⁷

Recurso de queja. La parte quejosa interpuso recurso de queja en el que afirmó que la negativa del Juez le causaba agravio.

3.b. Cuestiones jurídicas

El Tribunal Colegiado consideró **infundado** el recurso por lo siguiente:

¹⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 135 y 136.

¹⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 138 y 139.

- El acto no es negativo, sino omisivo, pues la responsable no se pronunció expresamente a lo solicitado por la quejosa, sino que se abstuvo de contestarle.¹⁸

- En contra de la citada omisión es improcedente la suspensión, pues obligar a la autoridad para que acceda a dicha petición implicaría dar efectos *restitutorios* que corresponden a la sentencia principal en caso de concederse el amparo.¹⁹

Dichas consideraciones dieron lugar a la tesis aislada de título, subtítulo y texto siguientes:²⁰

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE ACTOS OMISIVOS.—Atento a la naturaleza de los actos de autoridad, los negativos son aquellos a través de los cuales la autoridad rehúsa acceder a las pretensiones de los gobernados, lo que se manifiesta por medio de una conducta positiva de las autoridades, es decir, un hacer que se traduce en una contestación, acuerdo o resolución en el sentido de no querer o no aceptar lo que le fue solicitado, dicha manifestación es lo que diferencia a los actos negativos de los prohibitivos, entendidos éstos como los que la autoridad impone obligaciones de no hacer a los individuos. En cambio, los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar; es decir, se rehúsa a hacer algo, o se abstiene de contestar no obstante existir una solicitud expresa del gobernado; de ahí que siendo ésta su naturaleza, es improcedente la concesión de la suspensión provisional solicitada, ya que no es dable que con motivo de la medida cautelar, se ordene a la autoridad abandonar su conducta omisa dando contestación, o bien, accediendo a la petición del quejoso, pues se darían a la suspensión provisional así concedida, efectos restitutorios, que únicamente corresponden a la sentencia que se pronuncie en el juicio.

4. Criterio sostenido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (incidentes en revisión *** , ***** , ***** , ***** y *****)**

4.a. Antecedentes

Demandas de amparo indirecto y solicitudes de suspensión.²¹

La parte quejosa en todos los casos promovió amparo indirecto por la negativa

¹⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 141 y 142.

¹⁹ Cuaderno de contradicción, foja 142.

²⁰ Tesis aislada I.6o.T.3 K (10a.) registro digital 2004810, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013.

de los tribunales administrativos de conceder la suspensión contra la ejecución de las resoluciones dictadas por las distintas autoridades administrativas, a través de las cuales se determinaron créditos fiscales y se impusieron multas.

Recursos de queja. Cuatro de los Juzgados de Distrito que conocieron los asuntos negaron la suspensión definitiva solicitada, el otro la concedió. Las resoluciones fueron impugnadas en diversos recursos de revisión que resolvió el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. El órgano colegiado sostuvo en todos los asuntos que es **improcedente la suspensión** por lo siguiente:

- La suspensión constituye una providencia cautelar de carácter instrumental cuyo objeto es preservar la materia del juicio de amparo, lo que implica la imposibilidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto, evitando que sus efectos coincidan con los que corresponden a la sentencia.²²
- La suspensión tiene por objeto evitar la ejecución de actos que aún no suceden, de modo que obra hacia el futuro y nunca sobre el pasado. En conse-

²¹ En el incidente en revisión 385/2006 derivado del juicio de amparo 766/2006, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva del Magistrado presidente de la Primera Sala Auxiliar del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respecto del desahucio del recurso de revisión o inconformidad interpuesto en contra de la pena convencional decretada por el gerente de Adquisiciones y Contratación de Servicios de Sistema de Transporte Colectivo.

En el incidente en revisión 37/2005 derivado del juicio de amparo 1859/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Segunda Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de tres créditos fiscales que fueron impuestos por el Servicio de Administración Tributaria.

En el incidente en revisión 115/2004 derivado del juicio de amparo 1287/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva por parte de la Sexta Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de la determinación del Órgano Interno de Control en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, a través de la cual se determinó responsable a la quejosa por el detrimento en el patrimonio de la Hacienda Pública Federal por \$***** pesos.

En el incidente en revisión 225/2004 derivado del juicio de amparo 1646/2004, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Décima Primera Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de las sanciones impuestas por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud, consistentes en la multa por la cantidad de \$***** y la inhabilitación por 2 años y 9 meses para presentar propuestas o celebrar contratos con el sector público y la prestación de servicios de limpieza.

En el incidente en revisión 500/2005 derivado del juicio de amparo 1034/2005, el acto reclamado fue la negativa de la suspensión definitiva de la Segunda Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de 18 créditos fiscales determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

²² Cuaderno de contradicción, fojas 241 y vuelta, 262 y vuelta, 286, 321 vuelta y 344 vuelta.

cuencia, en ningún caso procede la medida cautelar contra una resolución ya dictada.²³

- Los artículos 107, fracción X, de la Constitución, 124 y 130 de la Ley de Amparo (abrogada) exigen el análisis ordenado de los siguientes aspectos: **(i)** la existencia del acto reclamado; **(ii)** posibilidad de suspender los efectos del acto de acuerdo a su naturaleza; **(iii)** no contravención a disposiciones de orden público ni perjuicio al interés social; **(iv)** peligro en la demora; y, **(v)** procedencia de la garantía.²⁴

- Los actos de las autoridades son positivos o negativos. Los primeros implican una acción, una orden, una privación o una molestia, y su ejecución puede ser instantánea, continuada o de tracto sucesivo. Los segundos implican que las autoridades se rehúsen a hacer algo u omitan hacer lo que la ley impone a favor de lo solicitado por los gobernados, es decir, constituyen abstenciones, negativas simples o prohibiciones de las autoridades.²⁵

- Por regla general, la suspensión sólo opera contra actos de carácter positivo, a menos que su ejecución sea instantánea, como sucede con los actos declarativos que se consuman con su dictado, en cuyo caso carece de materia la suspensión porque de concederse se darían efectos *restitutorios*, lo que es propio de la sentencia de fondo. La excepción surge cuando se trata de actos negativos prohibitivos, ya que implican una orden positiva de la autoridad tendiente impedir una conducta o actividad de las personas, previamente autorizada por el Estado.²⁶

- No procede la suspensión contra actos negativos representados por la abstención o negativa simple de la autoridad. Las abstenciones implican un no actuar de la autoridad y, por ende, no existe materia para la medida cautelar en virtud de que no puede suspenderse lo que no es susceptible de realizarse, mientras que las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud que tampoco admiten la suspensión porque de lo contrario se darían efectos *constitutivos*.²⁷

- Si bien la Ley de Amparo (abrogada) no establece la improcedencia de la suspensión cuando el acto es negativo, lo cierto es que su concesión

²³ Cuaderno de contradicción, fojas 241 vuelta, 264, 286 vuelta, 322 y 347 vuelta.

²⁴ Cuaderno de contradicción, fojas 242, 263 vuelta, 289, 323 vuelta y 346 vuelta.

²⁵ Cuaderno de contradicción, fojas 243, 263 vuelta, 289, 323 vuelta y 346 vuelta.

²⁶ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta, 263 vuelta, 289 vuelta, 324 y 346 vuelta.

²⁷ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta, 263 vuelta y 264, 289 vuelta, 324, 346 vuelta y 347.

regresaría las cosas al estado que se encontraban antes de la actuación de la autoridad, dejando sin vida jurídica el acto reclamado.²⁸

- Existen otro tipo de actos que siendo aparentemente negativos, tienen efectos positivos, contra los cuales sí procede la suspensión.²⁹

- Los actos reclamados no son negativos con efectos positivos, sino negativos simples. Al respecto, las responsables rechazaron la solicitud de suspensión, lo que ningún efecto positivo provoca si se toma en cuenta que con esa negativa nunca se precisó a las autoridades que debiesen ejecutar sus resoluciones.³⁰

- La posibilidad de que las autoridades emisoras ejecuten sus resoluciones no deriva de la negativa de suspensión de las responsables, sino de las resoluciones administrativas impugnadas en los diversos juicios de nulidad no fueron señaladas como actos reclamados en los respectivos juicios de amparo.³¹

- Basta que el acto sea íntegramente negativo para considerar improcedente la suspensión, lo que vuelve innecesario el análisis correspondiente a la afectación del interés social, la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora o la situación económica de la persona quejosa, puesto que a nada práctico conduce.³²

Dichas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:³³

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA RESOLUCIONES QUE EN UN JUICIO ADMINISTRATIVO NIEGAN LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, POR SER AQUÉLLAS DE NATURALEZA NEGATIVA.—El objetivo de la suspensión en el juicio de amparo es mantener la situación jurídica del quejoso en el estado en que se encuentra a la fecha de la presentación de la demanda, para salvaguardar sus derechos y conservar la materia de una hipotética concesión de la protec-

²⁸ Cuaderno de contradicción, fojas 243 vuelta y 244, 264, 290, 325 y 347.

²⁹ Cuaderno de contradicción, fojas 244, 264 y vuelta, 290 vuelta, 325 y 347.

³⁰ Cuaderno de contradicción, fojas 244 vuelta, 264 vuelta, 290 vuelta, 326, 347 vuelta y 348.

³¹ Cuaderno de contradicción, fojas 244 vuelta, 245, 265, 290 vuelta y 291, 325 vuelta y 348.

³² Cuaderno de contradicción, fojas 245, 265 y vuelta, 291 vuelta, 325 vuelta, 348 vuelta y 349.

³³ Jurisprudencia I.15o.A. J/2, registro digital: 173983, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006.

ción constitucional; por lo que concedida esa medida sus efectos se traducen en la detención de los procedimientos encaminados a ejecutar los actos reclamados mientras se decide si resultan o no constitucionales; lo que explica por qué la suspensión sólo procede contra actos positivos que implican una acción, una orden, una privación o una molestia, pues únicamente éstos son aptos de paralización, no así los negativos que constituyen abstenciones, negativas simples o prohibiciones de las autoridades, a través de las cuales se rehusan a hacer algo u omiten efectuar lo solicitado por los gobernados. Sobre tales premisas, debe concluirse que reclamada en un juicio de garantías la resolución que en un juicio administrativo niega la suspensión de la ejecución de los actos impugnados, no es procedente conceder la medida cautelar en el proceso constitucional, dado que esa resolución no constituye un acto positivo sino negativo. Otorgar en este supuesto la suspensión en el juicio de garantías implicaría dar efectos constitutivos a esa medida, los que sólo son propios de la sentencia que concede la protección constitucional, a través de la que puede lograrse que en el juicio administrativo se conceda la suspensión solicitada. Sin que sea obstáculo para estimar lo anterior, que las autoridades emisoras de los actos impugnados en el juicio administrativo puedan llevar a cabo otros tendientes a la ejecución de aquéllos, puesto que tales actos no son los reclamados en el amparo, sino la negativa a paralizarlos."

II. Competencia y Legitimación

Competencia. Esta Primera Sala es competente³⁴ para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, pues dos de los criterios contendientes corresponden a Tribunales Colegiados de distinto Circuito, otro pertenece a una diferente especialización, y no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, por no revestir un interés excepcional que lo amerite.

Legitimación. La denuncia proviene de **parte legítima**, en virtud de que fue formulada por el **autorizado de la parte quejosa y recurrente** en uno de los criterios contendientes.³⁵

³⁴ Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el punto segundo, fracción VII, parte final, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; así como la **tesis aislada P. I/2012 (10a.)**, registro digital: 2000331, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

³⁵ Es aplicable el artículo 227, fracción II, en relación con el artículo 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

En efecto, esta Primera Sala ha establecido que el defensor de una persona, en materia penal, tiene legitimación para denunciar la posible contradicción de criterios, pues si la ley lo autoriza a promover el juicio de amparo y defender los intereses de la parte quejosa, entonces es parte en dicho juicio.³⁶ Por su parte, la Segunda Sala ha señalado que el autorizado está legitimado en virtud de que tiene la facultad de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos de quien lo autoriza, lo que se actualiza cuando el propósito es preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros.³⁷ Dicho órgano también ha sostenido que el apoderado del trabajador en un juicio laboral tiene legitimación para denunciar la posible oposición de criterios, pues dicha representación alcanza para actuar en el juicio de amparo y, en consecuencia, es suficiente para realizar la denuncia respectiva.³⁸

En esa línea, esta Primera Sala comparte la postura de la Segunda Sala en cuanto a que el autorizado en un juicio de amparo está legitimado para denunciar la contradicción de tesis, pues el artículo 12 de la Ley de Amparo lo faculta a realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos de la autorizante, lo que puede ocurrir aun concluido el asunto, pues desde la perspectiva del derecho humano a la tutela jurisdiccional previsto en el artículo 17 de la Constitución —que impide supeditar el acceso a los tribunales a condiciones innecesarias, excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad— aquella facultad tiene por objeto proteger el derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de la unificación de criterios.

³⁶ Contradicción de tesis 432/2013 resuelta el 2 de abril de 2014 por unanimidad de votos en cuanto al fondo, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la **tesis aislada 1a. CCCXLIX/2014 (10a.)**, registro de IUS 2007728, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 597, cuyos título y subtítulo son: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL DEFENSOR DEL PROCESADO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA CUANDO LA DIVERGENCIA DE CRITERIOS SE INTEGRE CON ASUNTOS EN LOS CUALES HAYA DEFENDIDO AL QUEJOSO."

³⁷ Contradicción de tesis 6/98 resuelta el 3 de abril de 1998 por unanimidad de cinco votos. Del asunto derivó la **jurisprudencia 2a./J. 152/2008**, registro de IUS: 168488, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

³⁸ Contradicción de tesis 213/2008 resuelta el 4 de marzo de 2009 por unanimidad de votos. Del asunto derivó la **tesis aislada 2a. XXIX/2009**, registro digital: 167546, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 727, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL APODERADO JURÍDICO DEL TRABAJADOR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 692 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

III. Existencia de la contradicción

La intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –y de los Plenos de Circuito– se justifica por la necesidad de unificar criterios para dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia. En este sentido, el estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.³⁹

De lo anterior se desprende que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que los tribunales contendientes hayan emitido un criterio al resolver alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de una práctica interpretativa.
2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean iguales.
3. Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorios, dando lugar a preguntarnos si alguna forma de acometer la cuestión

³⁹ Esto tiene fundamento en lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, antes citada. De esa misma contradicción derivó la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Este criterio interrumpió la tesis jurisprudencial P./J. 26/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

En desarrollo al criterio Plenario, esta Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis. Ver, tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, registro digital: 165076, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

1. Ejercicio interpretativo

Como se advierte del examen de los criterios contendientes, los cuatro Tribunales Colegiados realizaron un ejercicio interpretativo para determinar si procede conceder la suspensión definitiva cuando se reclama un acto negativo. Vale la pena aclarar que tres órganos colegiados lo hicieron al tenor del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, el otro con fundamento en el numeral 124 de la Ley de Amparo abrogada.

2. Punto de toque entre dos de los cuatro criterios

Para determinar si en realidad existe un punto de contacto entre los criterios de los cuatro Tribunales Colegiados, resulta pertinente repasar lo que cada uno sostuvo.

Primero, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** sostuvo que los actos omisivos se caracterizan porque la autoridad se abstiene de actuar o porque se rehúsa a hacer algo, de modo que la concesión de la suspensión implica otorgar efectos restitutorios que corresponden a la sentencia principal. Al respecto, explicó que al ser el acto reclamado de naturaleza omisiva (inejecución de sentencia que reconoció el derecho a una pensión por viudez), los efectos restitutorios resolverían el fondo del asunto, dejando sin materia el juicio de amparo.

Segundo, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** sostuvo que la suspensión no depende del carácter positivo o negativo del acto, sino de la posibilidad material y jurídica de *restablecer* provisionalmente el derecho violado en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente. Asimismo, aclaró que no todos los actos omisivos son susceptibles de suspenderse, como ocurre cuando se reclama la falta de contestación a una petición, pues en este supuesto aparece un impedimento jurídico que consiste en dejar sin materia el juicio de amparo. Así, consideró que el órgano jurisdiccional debe realizar un examen particular en cada caso, atendiendo a la naturaleza del acto y el impedimento jurídico o material que amerite la negativa de suspensión. Bajo esas premisas, resolvió que el *restablecimiento* provisional del servicio de energía eléctrica es materialmente posible y ninguna disposición pugna con dicho actuar.

Tercero, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró improcedente la suspensión contra la omisión de contestar una petición, pues obligar a la autoridad a pronunciarse implicaría dar efectos *restitutorios* que corresponden a la sentencia principal ante una concesión de amparo.

Cuarto, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al tenor del artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, resolvió que la suspensión en el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones que en un juicio administrativo niegan la suspensión de los actos impugnados, por ser aquéllas de naturaleza negativa. La idea anterior se apoya esencialmente en que la concesión no mantendría las cosas en el estado que se encuentran, sino que las regresaría al estado que tenían antes de la actuación de la autoridad, cuya consecuencia es la extinción del acto reclamado, salvo que la negativa tuviera efectos positivos.

Para mayor claridad, se resumen los criterios adoptados por los órganos colegiados contendientes en el siguiente cuadro comparativo:

Tribunal Colegiado contendiente	Legislación	Acto reclamado	Efectos pretendidos con la suspensión	Determinación TCC
Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente	Abstención de cumplir la sentencia emitida en juicio de nulidad (pensión por viudez)	Pagar pensión (de naturaleza periódica)	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restitutorios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente y 56 del Reglamento de la LFPC	Abstención de cumplir orden administrativa (restablecimiento del servicio de energía eléctrica)	Restablecimiento del servicio de energía eléctrica (de naturaleza continuada)	Concede suspensión definitiva porque es material y jurídicamente posible la <i>restitución</i> provisional

Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito	147 de la Ley de Amparo vigente	Omisión de contestar y resolver incidente	Contestar y resolver el incidente	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restitutorios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo
Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	<u>124 de la Ley de Amparo abrogada</u>	Negativa de Tribunales Administrativos de conceder la suspensión contra lo determinado en resoluciones administrativas	No ejecutar las sanciones impuestas en las resoluciones administrativas	Niega suspensión definitiva porque implicaría dar efectos <i>restitorios</i> , lo cual dejaría sin materia el juicio de amparo

Ante dicho escenario, esta Primera Sala advierte: **(a)** falta de identidad en las premisas normativas utilizadas por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; **(b)** falta de identidad en la premisa fáctica analizada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y las revisadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; y **(c)** un punto de toque entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

2.a. Falta de identidad de las premisas normativas

Según lo expuesto, el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó los efectos pretendidos con la suspensión a la luz del artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, mientras que el resto lo hizo bajo la vigencia de la ley vigente, lo que exige analizar ambos ordenamientos con el objeto de justificar si la base normativa es la

misma.⁴⁰ Así, para lo que interesa en este apartado, se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Texto anterior	Texto vigente a partir de 2011
Suspensión del acto reclamado	Suspensión del acto reclamado
<p>"Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:</p> <p>...</p> <p>El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio."</p>	<p>"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.</p> <p><u>Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado</u>, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, <u>restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado</u> mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.</p> <p>El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."</p>

⁴⁰ Mismo parámetro adoptó el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 281/2015, resuelta el 25 de enero de 2016 por unanimidad de diez votos, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos.

Lo anterior pone de manifiesto que la Ley de Amparo vigente, a diferencia del régimen anterior, dota a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, pues el artículo 147 contempla expresamente la posibilidad de que la suspensión tenga efectos *restitutorios* cuando ésta sea procedente de acuerdo a los requisitos de ley.⁴¹

En ese sentido, es claro que el **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** partió de una base normativa que lo llevó a concluir que la suspensión tiene por efecto mantener las cosas en el estado que se encuentran, sin la posibilidad de regresarlas al estado que tenían antes de la actuación de la autoridad. Por tanto, al tenor de la Ley de Amparo vigente no puede ser objeto de comparación el criterio sustentado por el órgano colegiado antes referido, pues parte de una cuestión jurídica distinta a la que desarrollaron los demás órganos colegiados y, en consecuencia, es inexistente la contradicción de tesis en este aspecto.

2.b. Falta de identidad en premisas fácticas

Tampoco existe un punto de toque frente al criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, ya que, a diferencia de los actos revisados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el acto omisivo estudiado se restituye mediante una actuación única de la autoridad que no podría distinguir a la suspensión de la concesión del amparo. De hecho, los dos Tribunales Colegiados restantes se refirieron ejemplificativamente a un supuesto como el revisado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y todos concluyeron que resulta improcedente la suspensión contra la omisión de contestar una solicitud, pues aparece un impedimento jurídico consistente en dejar sin materia el juicio de amparo.

⁴¹ Misma consideración sostuvo esta Primera Sala al resolver la **contradicción de tesis 442/2016** por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Del asunto derivó la **tesis jurisprudencial 1a./J. 15/2018 (10a)**, con registro digital: 2017642, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 17 de agosto de 2018, cuyos título y subtítulo son: "SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOGAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA."

2.c. Punto de toque

En el caso de los criterios del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** y el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, aun cuando los hechos parecieren distintos, esta Primera Sala advierte que, sustancialmente, ambos se pronunciaron a partir de las mismas premisas fácticas y normativas, por lo que es posible encontrar un punto de toque.

En el **plano fáctico**, ambos Colegiados analizaron la posible suspensión de un acto reclamado de naturaleza omisiva respecto de una prestación continuada o de una prestación cuyo cumplimiento requiere un actuar continuado –y no único– por parte de la autoridad, pues uno conoció de la abstención de pago de una pensión periódica que había sido ordenada en una sentencia, mientras que el otro se pronunció sobre la abstención de restablecimiento del servicio de suministro de energía eléctrica pese a que la reconexión había sido ordenada por la Profeco. En el **plano normativo**, ambos Tribunales Colegiados sostuvieron que la suspensión debe ser material y jurídicamente posible sin importar la naturaleza del acto, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente.

3. Contradicción de criterios

Según lo expuesto, esta Sala advierte que sí existe una contradicción de criterios, pues uno de los Tribunales Colegiados considera improcedente la suspensión cuando se trata de actos omisivos frente a la exigencia de cumplimiento a una prestación periódica o que requieren de una actuación "continuada" por parte de la autoridad, mientras que el otro considera irrelevante la naturaleza del acto, centrándose en la posibilidad de lograr con la suspensión un efecto restitutorio que no deja sin materia la sentencia de fondo.

Atento a lo anteriormente expuesto, el **punto de contradicción** a resolver en el presente asunto consiste en determinar si, partiendo del artículo 147 de la Ley de Amparo, la naturaleza omisiva del acto reclamado condiciona el posible otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

No cambia lo anterior el hecho de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito haya invocado el artículo 56 del

Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁴² que establece que el procedimiento ante la Profeco obliga a los proveedores a restablecer los servicios suspendidos, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 113 de la ley respectiva.⁴³ Esto se debe a que la consideración de ese órgano se estableció en términos genéricos, tal como lo refleja la tesis que derivó del asunto emitida para supuestos más allá del previsto en esos preceptos, destacando su cita se introduce como un ejemplo que robustece su criterio.

IV. Estudio de fondo

De entrada, es importante recordar que la suspensión en el juicio de amparo exige ciertos requisitos⁴⁴ y un presupuesto,⁴⁵ fuera de los casos en que procede de oficio. Los primeros se constriñen a: **(i)** solicitud de parte agraviada; y, **(ii)** no se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. El presupuesto consiste en la apariencia del buen derecho.

⁴² **Artículo 56.** Para efectos de lo dispuesto en el artículo 113, segundo párrafo de la ley, en el caso de que el proveedor hubiere suspendido la prestación del servicio con posterioridad a la presentación de la reclamación respectiva y previo a su notificación, la procuraduría lo exhortará para que lo restablezca.

"En los casos en que el proveedor ya hubiere sido notificado de la reclamación, la procuraduría le requerirá el restablecimiento del servicio correspondiente, aplicando, en su caso, las medidas de apremio o sanciones que procedan."

⁴³ **Artículo 113.** Previo reconocimiento de la personalidad y de la relación contractual entre las partes el conciliador expondrá a las partes un resumen de la reclamación y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia, y las exhortará para llegar a un arreglo. Sin prejuzgar sobre el conflicto planteado, les presentará una o varias opciones de solución, salvaguardando los derechos del consumidor.

"Tratándose de bienes o servicios de prestación o suministro periódicos tales como energía eléctrica, gas o telecomunicaciones, el sólo inicio del procedimiento conciliatorio suspenderá cualquier facultad del proveedor de interrumpir o suspender unilateralmente el cumplimiento de sus obligaciones en tanto concluya dicho procedimiento."

⁴⁴ En términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, que dice:

"Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los **requisitos** siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. ..."

⁴⁵ Conforme a los sustentados por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P./J. 15/96**, con registro digital: 200136, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, cuyo rubro es: "SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."

En esa línea, conviene tener presente la **contradicción de tesis 306/2016**,⁴⁶ en la que esta Primera Sala sostuvo que la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión, eliminó el requisito relativo a los daños y perjuicios de difícil reparación que anteriormente exigía la ley abrogada, pues ahora se privilegia la discrecionalidad de las y los jueces, con la única condición de realizar un análisis ponderado entre el interés social, el orden público y la apariencia del buen derecho.

Al respecto, el artículo 147 de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

Al resolver las **contradicciones de tesis 255/2015**⁴⁷ y **442/2016**,⁴⁸ esta Primera Sala sustentó que los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas *conservativas* o de *tutela anticipada* (efectos restitutorios). Sobre este último supuesto, precisó que se trata de un *amparo provisorio*, identificado por la

⁴⁶ Resuelta el 31 de mayo de 2017 por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra el Ministro Cossío Díaz.

⁴⁷ Resuelta el 3 de febrero de 2016 por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴⁸ Resuelta el 15 de noviembre de 2017 por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Votó en contra la Ministra Piña Hernández.

Segunda Sala como *adelanto provisional*,⁴⁹ en el que el órgano jurisdiccional debe considerar: **(i)** la apariencia del buen derecho; **(ii)** el interés social; y, **(iii)** la posibilidad jurídica y material de otorgarlo.

Las citadas contradicciones dieron lugar a las jurisprudencias **1a./J. 21/2016 (10a.)**⁵⁰ y **1a./J. 15/2018 (10a.)**.⁵¹ La primera explica que tratándose de un lanzamiento ejecutado (acto positivo) procede restituir la posesión de la parte quejosa sobre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la *posibilidad jurídica y material*. La segunda tesis concluye que la suspensión aplica igualmente en materia penal y es posible que tenga efectos restitutorios cuando el acto reclamado consista en la citación para comparecer a la audiencia inicial de formulación de imputación o respecto de la negativa de desahogo de pruebas en la averiguación previa, pues la medida cautelar, en general, tiene efectos restitutorios.

Ahora bien, para lo que interesa en esta contradicción, resulta conveniente pronunciarse sobre la relevancia de la *naturaleza de los actos* como condición para el otorgamiento de la suspensión, pues uno de los tribunales contendientes afirma que cuando el acto es omisivo la suspensión no debe concederse, porque los efectos restitutorios dejan sin materia el juicio de amparo.

Al respecto, existen varios tipos de actos reclamados, lo que origina que éstos se clasifiquen en atención a diversos criterios. Así, atendiendo a su naturaleza pueden ser positivos, declarativos o negativos. Los positivos son aquellos que contienen una decisión o un hacer por parte de la autoridad, imponen obligaciones o se traducen en un acto de molestia o privación. Los declarativos se limitan a evidenciar una situación jurídica. Los negativos pueden ser simples, prohibitivos u omisivos, según resulte que a través de ellos la auto-

⁴⁹ Así se desprende de la tesis **2a. LXXI/2017 (10a.)**, con registro de IUS: 2014400, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, cuyos título y subtítulo son: "JUEGOS CON APUESTAS O SORTEOS. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA."

⁵⁰ Registro de IUS: 2011829, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, junio de 2016, página 672, cuyos título y subtítulo son: "LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL."

⁵¹ Registro de IUS: 2017642, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, agosto de 2018, página 1008, cuyos título y subtítulo son: "SUSPENSIÓN EN MATERIA PENAL. ES POSIBLE QUE TENGA EFECTOS RESTITUTORIOS CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA CITACIÓN PARA COMPARECER A LA AUDIENCIA INICIAL DE FORMULACIÓN DE IMPUTACIÓN O RESPECTO A LA NEGATIVA DE DESAHOJAR PRUEBAS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA."

ridad se rehúse a hacer algo, imponga a las personas una obligación de no hacer o se abstenga de actuar en perjuicio de las personas.

Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos no es el factor que determina la concesión o negativa de la medida cautelar, pues ello dependerá de la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social, para posteriormente analizar si deben mantenerse las cosas en el estado en que se encuentran o bien, si es necesario una tutela anticipada del derecho violado mientras dura el juicio. Aquí es donde entra en juego dicha naturaleza omisiva, condicionando no la procedencia de la medida, sino el tipo de medidas que deberán ordenarse como parte de la suspensión del acto reclamado.

En efecto, la locución "*atendiendo a la naturaleza del acto reclamado*", que refiere el párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo, no debe entenderse como una condición que permita o proscriba la suspensión en función de que el acto sea calificado como *omisivo*, sino como un elemento que define el tipo de medida suspensiva que se requiere precisamente ante ese carácter. Esto quiere decir que las consecuencias que caso a caso puedan producir ese tipo de actos serán consideradas para decidir si las cosas deben mantenerse en el estado que se encuentran o si debe restituirse provisoriamente a la persona en el goce del derecho violado. De este modo, lo relevante está en que exista o no una imposibilidad jurídica o material para otorgar la suspensión, lo cual no obtiene un resultado distinto en función de la naturaleza –omisiva o no– del acto reclamado.

A partir de lo anterior, se afirma que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** entiende en forma imprecisa los efectos restitutorios que comprende la suspensión definitiva y de los que se ocupa la sentencia principal, pues pierde de vista que un acto reclamado de naturaleza omisiva respecto de un actuar de la autoridad que no se agota en un único momento (el incumplimiento de pagar pensión por viudez, en ese caso) produce consecuencias *momento a momento*, esto es, durante el procedimiento y después de concluido, ante lo cual resultaba irrelevante destacar si el acto es omisivo, pues lo determinante consistía en definir si el pago de la pensión, mientras duraba el juicio, prejuzgaba o impedía un pronunciamiento sobre el pago de pensiones después de concluido.

Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisoriamente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la me-

didca cautelar procede o no, que es lo que estaba a debate en los casos que dieron lugar en los criterios contendientes. Así, dado que el *amparo provisional* que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.

V. Criterio que debe prevalecer

Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: **(i)** la apariencia del buen derecho; **(ii)** las posibles afectaciones al interés social; y **(iii)** la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "atendiendo a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el *amparo provisional* que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente

posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.

Por lo anteriormente expuesto; se resuelve:

PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios en relación con el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de esta resolución.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá; en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 286.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCCXLIX/2014 (10a.), 2a. LXXI/2017 (10a.), 1a./J. 21/2016 (10a.) y 1a./J. 15/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas, del viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas y del viernes 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 11, Tomo I, octubre de 2014, página 597, registro digital: 2007728; 43, Tomo II, junio de 2017, página 1436, registro digital: 2014400; 31, Tomo I, junio de 2016, página 672, registro digital: 2011829 y 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1008, registro digital: 2017642, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XLVII/2009 y P./J. 26/2001 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996 y XIII, abril de 2001, página 76, registro digital: 190000, respectivamente.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

AMPARO ADHESIVO Y FORMULACIÓN DE ALEGATOS. SUS FORMALIDADES, MATERIA Y ALCANCES SON DISTINTOS.

La función del amparo adhesivo es brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo, en aras de lograr una justicia completa, evitar dilaciones innecesarias e impedir la existencia de diversos juicios de amparo respecto de los mismos actos reclamados, sin que ello implique un límite al contenido de los alegatos que pueden formular las partes, pues las formalidades, la materia y los alcances del amparo adhesivo y de los alegatos son distintos. Así pues, el amparo adhesivo constituye propiamente el ejercicio de una demanda de amparo bajo las mismas formalidades en cuanto a la presentación y el trámite que rigen el principal; su materia está limitada a las violaciones procesales y al análisis de argumentos para mejorar la sentencia que fue favorable al quejoso adherente, y su alcance exige a los órganos de amparo plasmar sistemáticamente el análisis de la argumentación. Por su parte, los alegatos constituyen uno de los elementos esenciales del procedimiento, cuya formalidad implica que las partes tengan la posibilidad de argumentar con pleno conocimiento del expediente y la información que consta en ésta; su materia no tiene más límite que el propio asunto, pues es factible hacerlos valer sobre manifestaciones, opiniones o conclusiones lógicas respecto al juicio de amparo, esto es, comunicar al órgano jurisdiccional lo que a su derecho convenga y, en cuanto a su alcance, si bien deben ser analizados, no existe obligación de plasmar consideración alguna al respecto en la sentencia. De ahí, que los presupuestos para la procedencia del amparo adhesivo no limitan las manifestaciones que pueden llegar a expresar las partes como alegatos, pues válidamente pueden encaminarse a fortalecer o mejorar las consideraciones del fallo reclamado en la parte que les benefició o algún otro aspecto, pues se relacionan con la litis del juicio de amparo; tan es así que el propio artículo 181 de la Ley de Amparo señala expresamente que las partes cuentan con ambas posibilidades, sin que se excluyan.

1a. V/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 7515/2018. HSBC México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC. 8 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LA ESTABLECE POR CONDICIONES DE POBREZA O MARGINACIÓN, ES ACORDE CON LAS BASES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO Y RAZONABLE DENTRO DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

El precepto citado, en su primer párrafo, establece que al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones procesales, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que prevea la ley ordinaria respectiva. Por su parte, el párrafo segundo de dicho artículo establece algunos supuestos adicionales de excepción al principio de definitividad a los previstos en el artículo 107 de la Constitución Federal, que establece las bases constitucionales que rigen el juicio de amparo, entre ellos, el relativo a los asuntos en los que se ventilen derechos de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja para emprender un juicio, excepción que resulta acorde con dichas bases y es razonable dentro del parámetro de regularidad constitucional, pues el artículo 107, párrafo primero, constitucional, estableció una delegación de origen al Poder Legislativo para que emitiera la legislación reglamentaria de amparo, orientando su actuación a los principios y las bases contenidos en el propio texto constitucional, los cuales no se encuentran comprometidos, esto considerando que la constitucionalidad de una norma secundaria no depende de que su contenido esté previsto expresamente en la Constitución, sino de que respete los principios que inspiraron la incorporación en su texto. Adicionalmente, el artículo 171, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es razonable de acuerdo con el derecho a una tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, pues a través de la excepción al principio de definitividad por condiciones de pobreza o marginación se consolida la protección de quienes no pueden ejercer sus derechos por encontrarse en desventaja.

1a. IX/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 1824/2019. Bluestream Capital, S.A.P.I. de C.V. 25 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María

Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA QUE LA ESTABLECE POR CONDICIONES DE POBREZA O MARGINACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL DE LAS PARTES.

El principio referido no implica una igualdad aritmética o simétrica por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que demanda una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de cada una de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES.", estableció que procurar la equiparación de oportunidades también se erige como una regla de actuación para los juzgadores, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. En ese contexto, el artículo 171, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, al establecer una excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo directo para quienes por sus condiciones de pobreza o marginación social no se encuentran en aptitud de emprender un juicio, no viola el principio de igualdad procesal de las partes, por el contrario, tiende a salvaguardarlo, al dar un equilibrio procesal a aquellas personas que por dicha situación no se encuentran en condiciones de ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

1a. VIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 1824/2019. Bluestream Capital, S.A.P.I. de C.V. 25 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Nota: La tesis aislada 1a. CCCXLVI/2018 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 376, con número de registro digital: 2018777.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO. LOS DOCUMENTOS QUE SE HAYAN TENIDO EN CUENTA POR EL LEGISLADOR EN SU ELABORACIÓN, ÚNICAMENTE TIENEN UN EFECTO ORIENTADOR Y, POR ENDE, NO CONSTITUYEN UNA CONDICIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD. Los documentos que se hayan tenido en cuenta dentro de un proceso legislativo (como el impacto recaudatorio y la memoria de cálculo), no pueden generar su violación, ya que son independientes de lo razonado por el legislador en el proceso respectivo y, además, porque lo expuesto por él en la exposición de motivos, si bien es una herramienta para el juzgador, no es indispensable para justificar la creación de una norma. De ahí que, no obstante que se llegaran a incorporar esos documentos en dicha exposición, su efecto únicamente sería orientador, y no como una condición de su constitucionalidad, ya que, en todo caso, el análisis constitucional de la norma que realice el juzgador se basa en sus méritos, frente al texto de la Constitución Federal, con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el quejoso.

1a. VI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 753/2018. Bueno Alimentos, S.A. de C.V. 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mená. Disidentes: Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL PROCEDIMIENTO PARA CALCULAR EL MONTO SUSCEPTIBLE DE DEDUCIR POR INVERSIONES EN ACTIVOS INTANGIBLES QUE PERMITEN LA EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 25, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta permite a los contribuyentes deducir las inversiones, mismas que en términos del artículo 32 de ese ordenamiento comprenden los activos fijos, los gastos y cargos diferidos, así como las erogaciones realizadas en periodos preoperativos. Conforme a este último precepto se consideran gastos diferidos, entre otros, a los activos intangibles que permiten la explotación de bienes del dominio público. Ahora bien, la deducción de inversiones no es absoluta y encuentra, entre otros límites, los porcentajes máximos autorizados en la propia Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo artículo 33, fracción IV, establece que en el caso de activos intangibles que permitan explotar bienes del dominio público, el porcentaje máximo se calculará dividiendo la unidad entre el número de años por los cuales se otorgó la concesión, el cociente así

obtenido se multiplicará por cien y el producto se expresará en por ciento. A su vez, el diverso artículo 31 dispone que las inversiones únicamente se podrán deducir mediante la aplicación, en cada ejercicio, de los porcentajes máximos autorizados sobre el monto original de la inversión, el cual comprende, además del precio del bien, los impuestos efectivamente pagados con motivo de la adquisición o importación del mismo a excepción del impuesto al valor agregado, así como las erogaciones por concepto de derechos, cuotas compensatorias, fletes, transportes, acarreos, seguros contra riesgos en la transportación, manejo, comisiones sobre compras y honorarios a agentes aduanales. En este sentido, el artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta sí prevé el procedimiento y los elementos mínimos para determinar el monto límite para deducir las inversiones efectuadas por los sujetos pasivos de dicha contribución. En particular, para deducir los gastos diferidos, que incluyen los activos intangibles que permiten la explotación de un bien de dominio público, dicho procedimiento consiste en aplicar el porcentaje máximo autorizado por el artículo 33, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta sobre el monto original de la inversión, el cual comprende los elementos previstos en el segundo párrafo del artículo 31 de ese mismo ordenamiento. De ahí que el contribuyente sí conoce, con el grado constitucionalmente exigible por el principio de seguridad jurídica, los elementos que integran el monto original de su inversión, así como el procedimiento que debe observar para calcular la deducción aplicable en materia del impuesto sobre la renta.

1a. III/2020 (10a.)

Amparo en revisión 541/2019. Procesadora de Aves de Tepa, S.A. de C.V. 16 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ELEMENTOS PARA DETERMINAR EL MONTO ORIGINAL DE INVERSIONES EN ACTIVOS INTANGIBLES QUE PERMITEN LA EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. La interpretación sistemática de los artículos 25, fracción IV; 31, párrafos primero y segundo; 32 y 33, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta revela el procedimiento para calcular las deducciones por concepto de inversiones en gastos diferidos, que incluyen los activos intangibles que permiten la explotación de un bien de dominio público. Dicho procedimiento

consiste en aplicar el porcentaje máximo autorizado por el artículo 33, fracción IV, sobre el monto original de la inversión, el cual comprende los elementos previstos en el segundo párrafo del artículo 31 del ordenamiento de referencia. Ahora bien, es cierto que el monto original de la inversión está construido con base en elementos cuantitativos que no son exclusivamente propios de los gastos diferidos. Sin embargo, ello en nada afecta la constitucionalidad del procedimiento en cuestión, pues la referencia a esos otros elementos obedece a que las inversiones susceptibles de deducir en materia de impuesto sobre la renta incluyen, además de los gastos diferidos, los activos fijos y los cargos diferidos, e inclusive, las erogaciones realizadas en periodos preoperativos. Además, el hecho de que el procedimiento para determinar el monto original de una inversión sea genérico, de ninguna forma provoca inseguridad jurídica, ya que tanto los activos fijos como los gastos diferidos comportan un denominador común, a saber: ambas categorías constituyen inversiones para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; sin que exista mandato constitucional que obligue al legislador a diseñar un procedimiento específico para calcular el monto original de cada tipo de inversiones, máxime cuando en el procedimiento genérico estableció los elementos necesarios para que el contribuyente conozca el monto máximo que puede deducir.

1a. II/2020 (10a.)

Amparo en revisión 541/2019. Procesadora de Aves de Tapa, S.A. de C.V. 16 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LOS ELEMENTOS PARA DETERMINAR EL MONTO ORIGINAL DE INVERSIONES EN ACTIVOS INTANGIBLES QUE PERMITEN LA EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUITAD Y PROPORCIONALIDAD. De la interpretación sistemática de los artículos 25, fracción IV; 31, párrafos primero y segundo; 32 y 33, fracción IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta se sigue el procedimiento para calcular las deducciones por concepto de inversiones, las cuales comprenden a los activos fijos, los gastos y cargos diferidos (que incluyen entre otros, los activos intangibles que permiten la explotación de bienes de dominio público), así como las erogaciones realizadas en periodos preoperativos. Dicho procedimiento consiste en aplicar el porcentaje máximo autorizado por la propia Ley del

Impuesto sobre la Renta sobre el monto original de la inversión, el cual comprende los elementos previstos en el segundo párrafo del artículo 31 de ese mismo ordenamiento. Así, el monto original de todas las inversiones susceptibles de deducir debe ser calculado a partir de los elementos cuantitativos previstos en el párrafo segundo del artículo 31 de la ley aludida, en función, desde luego, de la compatibilidad que exista con el tipo de inversión (ya sea de activo fijo, de gastos o cargos diferidos, o bien de erogaciones realizadas en periodos preoperativos), sin que ello propicie trato inequitativo alguno, sino una correspondencia funcional entre el tipo de inversión y el elemento conducente para calcular el monto base sobre el cual se debe aplicar el porcentaje máximo autorizado por la ley. Asimismo, tampoco existe violación al principio de proporcionalidad tributaria, ya que el procedimiento reseñado no impide a los contribuyentes acceder a la deducción de sus inversiones, sino que su ejercicio está condicionado a cumplir con la mecánica de cálculo prevista por el legislador democrático y hasta por los montos y porcentajes máximos autorizados por este último.

1a. I/2020 (10a.)

Amparo en revisión 541/2019. Procesadora de Aves de Tepa, S.A. de C.V. 16 de octubre de 2019. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENA IMPUESTA EN EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO NO PUEDE IMPUGNAR SU PROPORCIONALIDAD EN AMPARO DIRECTO.

Conforme al apartado C, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las víctimas u ofendidos del delito, gozan de diversos derechos fundamentales, entre los que destacan el de acceso a la justicia en calidad de parte procesal, que los faculta para exigir el derecho a conocer la verdad, a solicitar que el delito no quede impune, que se sancione al culpable; así como a la reparación del daño, que los legitima a impugnar las resoluciones judiciales respecto de la acreditación del delito, la demostración de la plena responsabilidad penal del imputado y la individualización de las sanciones. Sin embargo, entre esos derechos, no se encuentra alguno que les permita impugnar, en abstracto, una pena impuesta en un procedimiento abreviado. Por tanto, en el amparo directo, no podrán controvertir la proporcionalidad de la pena decretada en una sentencia definitiva emitida en ese tipo de procedimiento, pues no les causa una afectación

personal y directa a sus derechos constitucionalmente reconocidos; de otra manera, se trastocaría la naturaleza y lógica que sustenta la existencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal; ya que no existiría firmeza en lo acordado con el imputado respecto a la aceptación de su participación en el delito, a partir de los datos de prueba recabados durante la investigación. Lo que es congruente con los artículos 204 y 206 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que respectivamente establecen, que la víctima u ofendido del delito sólo podrá oponerse al trámite del procedimiento abreviado, cuando no esté debidamente garantizada la reparación del daño; y que no podrá imponerse una pena distinta o de mayor alcance a la que solicitó el Ministerio Público y que aceptó el imputado. De lo que tampoco deriva para aquéllos, la posibilidad de inconformarse con la proporción de la pena que se imponga en la correspondiente sentencia.

1a. IV/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 950/2019. Minerva Elia Jiménez Ortiz y otro. 3 de julio de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE ANTE VIOLACIONES EVIDENTES DE LA LEY QUE HAYAN DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Tanto la Constitución Federal como la Ley de Amparo establecen que tratándose de las materias en las que no opera oficiosamente la suplencia de la queja deficiente, la carga argumentativa de demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado recae en el quejoso. De esta forma, no es posible que tratándose de las materias civil, mercantil o administrativa, las cuales se rigen por el principio de estricto derecho, los juzgadores deban, en todos los casos, suplir la queja deficiente; pues ello implicaría ir en contra de lo establecido en el propio texto constitucional, además de que conllevaría que la excepcionalidad de la cual está revestida esta institución se tornara una regla general, lo que desvirtuaría su teleología. De ahí que el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, al disponer que la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios en otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya

dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la propia ley, no viola el derecho de acceso a la justicia, pues no establece una negación de justicia ni impone una traba innecesaria para que el quejoso pueda acceder al juicio de amparo a defender sus intereses, ya que sólo se trata de un supuesto específico que el legislador incorporó para dar efectividad al medio de protección constitucional en aquellos casos en los que la violación a los derechos fundamentales es palpable y evidente, además de que no excluye una eventual aplicación de las demás fracciones previstas en el artículo 79 citado.

1a. VII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 2122/2018. Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V. 26 de junio de 2019. Cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Norma Lucía Piña Hernández y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE ENTREGA DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO Y, EN CASO DE LOS ENTERADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE URUAPAN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 118/2017. MUNICIPIO DE URUAPAN, MICHOACÁN DE OCAMPO. 3 DE ABRIL DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de abril de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA:

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 118/2017, promovida por el Municipio de Uruapan, Michoacán en contra del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa. El problema jurídico a resolver, consiste en determinar si existe una afectación al Municipio actor, respecto a la falta de ministración de las participaciones y aportaciones que le corresponden provenientes del Ramo General Número 28, por parte de la entidad estatal correspondiente.

I. Antecedentes y trámite del asunto

1. **Presentación de la demanda.** El seis de abril de dos mil diecisiete, Víctor Manríquez González e Ignacio Campos Equihua en su carácter de presidente y síndico, respectivamente, del Municipio de Uruapan del Estado de Michoacán de Ocampo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovieron una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo local.

2. En la demanda, el actor señala como acto impugnado la omisión, retención y falta de ministración de las participaciones a favor del Ayuntamiento provenientes del Fondo General de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, también denominado Ramo General 28, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil quince, por la suma que ascendió a la cantidad \$29'461,450.00 (veintinueve millones cuatrocientos sesenta y un mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 moneda nacional). De ahí que ante dichas conductas se transgredió el orden constitucional en agravio del Municipio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal. De igual modo, ante la extemporaneidad de pago considera procedente el pago de intereses de acuerdo a las tasas fijadas por el Congreso de la Unión.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el Municipio argumentó lo siguiente:

a) La omisión, retención ilegal y falta de ministración en que incurrió el Estado viola en su perjuicio el artículo 115, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, en relación con el principio constitucional que garantiza el libre y autónomo ejercicio hacendario del Municipio.

b) La omisión atribuida al Gobierno de Michoacán repercute directamente, en la garantía hacendaria municipal, así como en el desarrollo y fines

propios de la organización política y territorial municipal, pues ésta persigue como fin último proveer los servicios públicos de interés social y general.

c) En concreto, reclama de la autoridad estatal, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a su cargo, así como a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que ha sido omisa en entregar las participaciones federales.

d) Ante la omisión reclamada en la entrega de los recursos financieros por parte de la entidad, considera procedente el pago de intereses a favor del Municipio en atención a las tasas fijadas por el Congreso de la Unión en la materia, para pago a plazos de contribuciones.

e) Dicha omisión la sustenta con el contenido del "Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado de las participaciones en ingresos federales y estatales, correspondientes a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015", haciéndola valer en relación con los siguientes fondos:

Tipo de fondo	Mensualidad ejercicio 2015	Monto
Fondo general	Agosto Septiembre	\$11,857,692.00 \$12,220,127.00
Fondo de Fiscalización de los Estados	Junio	\$501,950.00
Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	Junio Septiembre Noviembre	\$23,772.00 \$14,571.00 \$37,317.00
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel	Junio	\$612,766.00
Fondo de Compensación derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel	Enero Febrero Marzo Abril Mayo Junio Julio	\$365,097.00 \$336,379.00 \$311,451.00 \$344,565.00 \$329,848.00 \$340,577.00 \$338,138.00

	Agosto	\$344,170.00
	Septiembre	\$335,399.00
	Octubre	\$327,129.00
	Noviembre	\$347,495.00
	Diciembre	\$346,953.00
Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Junio	\$126,054.00
Total:		\$29'461, 450.00

4. **Trámite de la demanda.** El seis de abril de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente como 118/2017 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. En consecuencia, el Ministro instructor, por acuerdo de siete de abril siguiente, admitió la demanda, tuvo por presentando únicamente al síndico en virtud de que la representación legal le corresponde sólo a él en términos del artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la entidad.¹

6. Por otro lado, tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor. Asimismo, consideró como demandado al Poder Ejecutivo de Michoacán.

7. Consecuentemente, emplazó al Poder Ejecutivo Local con copia simple de la demanda y sus anexos para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestara lo que a su interés legal conviniera; asimismo, requirió a la Procuraduría General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifestara lo que a su representación conviniera.

8. **Contestación de la demanda.** Seguido el trámite de la controversia la autoridad demandada contestó la demanda, exponiendo, en síntesis los razonamientos que siguen:

a) En la especie, se actualiza la causal de improcedencia contemplada en el numeral 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la

¹ Foja 15 del presente toca.

demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de esa ley.

b) Del contenido del escrito de demanda se desprende que el Municipio actor revela que es de su conocimiento la calendarización preestablecida para la entrega de los recursos federales que reclama.

En esa tesitura, el Municipio actor conocía las fechas en las que debió recibir los recursos federales que ahora reclama. Por tanto, al no haberlas recibido en los plazos establecidos para ello, el cómputo del término para inconformarse concluyó sin que el interesado haya hecho valer su reclamo.

c) Señala que la obligación de pago se generó durante la administración anterior. La falta de pago no se debe a una actitud omisiva de la parte demandada, pues la presente administración asumió el cargo el primero de octubre de dos mil quince, y las obligaciones de pago se generaron en fecha previa a la señalada, por tanto, los pasivos que en su caso existan se han venido asumiendo a través de negociaciones y convenios con los acreedores que han demostrado serlo.

d) Aclara que el monto referido por el Municipio actor a recibir por el Estado de Michoacán de Ocampo por la cantidad de \$4'583,025,929.00 (cuatro mil quinientos ochenta y tres millones veinticinco mil novecientos veintinueve pesos 00/100 m.n.) del cual el Municipio reclama el monto de \$29, 461, 450.00 (veintinueve millones cuatrocientos sesenta y un mil cuatrocientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) es erróneo. Considera que el "Acuerdo mediante el cual el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, da a conocer las variables y fórmulas utilizadas en el cálculo, distribución y asignación del monto que corresponde a cada Municipio del Estado de Michoacán de Ocampo, así como el calendario de pagos de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2015", establece una cantidad 50% inferior, es decir, \$2'078,293,763.00 (dos mil setenta y ocho millones doscientos noventa y tres mil setecientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.).²

9. Referencia a la opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República, se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

10. Cierre de la instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diez de agosto de dos mil diecisiete, se

² Lo anterior lo hace valer con la documental pública que consta en la foja 50 del presente toca.

celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por no interpuestos los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

11. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, el seis de noviembre de dos mil diecisiete el presidente de esta Corte ordenó el envío del asunto a esta Primera Sala. Por acuerdo de diez de noviembre del mismo año se acordó el avocamiento respectivo.

II. COMPETENCIA

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Uruapan, y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LA LITIS

13. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. En su escrito inicial de demanda, el Municipio actor literalmente señaló como acto impugnado el siguiente:

- La ilegal omisión, retención y falta de ministración de las aportaciones y participaciones federales a favor del Ayuntamiento de Uruapan, Michoacán, provenientes del Fondo General de Participaciones del Ramo General 28, de diversos meses y conceptos, mismo que serán especificados más adelante, correspondientes al ejercicio fiscal 2015, derivados de la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos, sus-

³ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ...".

critos por la Federación y el Ayuntamiento de Uruapan, Michoacán, las cuales debieron ser enteradas al gobierno municipal que represento, dentro del plazo contemplado en el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo.

14. Lo anterior, por los conceptos y montos que se detallan a continuación:

Tipo de Fondo	MENSUALIDAD EJERCICIO 2015	MONTO
Fondo General	Agosto Septiembre	\$11,857,692.00 \$12,220,127.00
Fondo de Fiscalización de los Estados	Junio	\$501,950.00
Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	Junio Septiembre Noviembre	\$23,772.00 \$14,571.00 \$37,317.00
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel	Junio	\$612,766.00
Fondo de Compensación derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel	Enero Febrero Marzo Abril Mayo Junio Julio Agosto Septiembre Octubre Noviembre Diciembre	\$365,097.00 \$336,379.00 \$311,451.00 \$344,565.00 \$329,848.00 \$340,577.00 \$338,138.00 \$344,170.00 \$335,399.00 \$327,129.00 \$347,495.00 \$346,953.00
Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos	Junio	\$126,054.00
Total:		\$29' 461, 450.00

15. Valorando la tabla transcrita con el resto de la demanda, se estima que si bien el Municipio actor refirió que estaba en contra de la "[i]legal omisión, retención ilegal y falta de ministración de aportaciones y participaciones federales", advirtiendo la causa de pedir, se llega a la conclusión que lo reclamado no fueron actos específicos de retención, sino **la omisión en la entrega de participaciones federales**. Toda vez que el motivo principal para la presentación de la demanda es precisamente la ausencia de pago de esos recursos.

16. Respecto a la omisión y la consecuente falta de entrega de los fondos respectivos, el Poder Ejecutivo no niega ni afirma el adeudo pero señala que las omisiones en las que hayan incurrido administraciones anteriores no le pueden ser atribuibles, pues las administraciones públicas al momento de cambio que por ley se da, reciben obligaciones económicas que se solventan acorde a las posibilidades financieras que se tiene. En este sentido, señala de forma abstracta "*los pasivos que en su caso existan se han asumido a través de negociaciones y convenios con acreedores que demuestren serlo*".

17. Esta Primera Sala señala que el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo el primero de octubre de dos mil quince, es decir, con posterioridad a las omisiones demandadas y, en consecuencia, desconoce los hechos que se le imputan, no libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

18. Este criterio ya fue establecido por esta Sala al resolverse las controversias constitucionales 184/2016,⁴ 230/2016⁵ y 245/2016,⁶ resueltas el once de abril de dos mil dieciocho, dos de mayo de dos mil dieciocho y el seis de junio de dos mil dieciocho, respectivamente.

19. El análisis de la existencia de los actos omisivos reclamados debe estudiarse en el fondo, pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados debe atenderse al marco legal aplicable, además de que, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los

⁴ Por unanimidad de cinco votos.

⁵ Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente). El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

⁶ Por unanimidad de cinco votos.

principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

IV. OPORTUNIDAD

20. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P/J. 43/2003,⁷ tratándose de omisiones la oportunidad se actualiza día con día. A continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

21. En la controversia constitucional 5/2004,⁸ en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán impugnó **los descuentos** de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003,⁹ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

22. En la controversia constitucional 20/2005,¹⁰ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04, de veintisiete de enero

⁷ Tesis: P/J. 43/2003, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras esta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación a los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁹ Foja 28 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

de dos mil cinco, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero mediante el cual le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del **retraso de la entrega de las mismas**.¹¹ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. En la controversia constitucional 98/2011,¹² se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los **descuentos** del Fondo de Fomento Municipal que corresponden al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos.¹³ En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. En la controversia constitucional 78/2014,¹⁴ el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo local 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con **motivo de la retención o descuento**.¹⁵

25. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4), la sentencia de esta Corte determina que son omisiones, pues el Municipio actor **impugna de forma absoluta** la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado

¹¹ Foja 49 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

¹³ Foja 20 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 18 de la sentencia.

dichas participaciones.¹⁶ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

26. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁷ el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil quince el adeudo que corresponde a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones en virtud de que se **impugna la falta absoluta de pago** de distintos conceptos.

27. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁸ promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,¹⁹ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2) la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la **falta de entrega** de recursos municipales.²⁰

28. De acuerdo con los anteriores precedentes es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos

¹⁶ Foja 22 de la sentencia.

¹⁷ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁸ Resuelta el 29 de junio de 2016, ponencia de la Ministra Piña Hernández.

¹⁹ Foja 45 de la sentencia.

²⁰ Foja 51 de la sentencia.

parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales, y d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

29. Respecto a los actos positivos el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.²¹ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

30. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, el Municipio actor reclama la omisión de entrega total de los recursos provenientes del Fondo Participable del Estado de Michoacán por distintos conceptos, a saber: a) Fondo General, correspondiente a los meses de agosto y septiembre de dos mil quince; b) Fondo de Fiscalización de los Estados, correspondiente a los meses de junio de dos mil quince; c) Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, correspondiente a los meses de junio, septiembre y noviembre de dos mil quince; d) Impuesto especial sobre producción y servicios, sobre la venta final de gasolinas y diésel, correspondiente al mes de junio de dos mil quince; e) Fondo de Compensación derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel, correspondiente al periodo de enero a diciembre de dos mil quince; e f) Incentivos por el impuesto sobre automóviles nuevos correspondiente al mes de junio de dos mil quince.

31. Al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a

²¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ...".

diferencia de lo expuesto por el Poder Ejecutivo en su informe, la demanda se interpuso en tiempo.²²

32. Este criterio ya fue suscrito por esta Primera Sala al resolverse las controversias constitucionales 108/2014, 162/2016 y 137/2016, resueltas el once de enero de dos mil diecisiete, once de abril de dos mil dieciocho y cinco de septiembre de dos mil dieciocho, respectivamente.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

33. El actor es el Municipio de Uruapan, Michoacán de Ocampo y en su representación promueve la demanda Ignacio Campos Equihua, quien se ostenta como síndico municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento por el que se le designó el carácter de síndico municipal del once de diciembre de dos mil quince, así como copia certificada de la toma de protesta del primero de septiembre de dos mil quince.²³

34. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria,²⁴ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen estén facultados para representarlo.

35. El artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,²⁵ establece que los síndicos municipales tendrán la representación legal del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

²² Sirve de apoyo la tesis número P./J. 43/2003, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVIII. Agosto de 2003. Página 1296.

²³ Foja 11 a 13 del presente tomo.

²⁴ "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. ..."

²⁵ "Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico:

36. Por tanto, si en el caso suscribe la demanda Ignacio Campos Equihua, síndico municipal, es claro que tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional a favor del Municipio actor.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

37. En el auto de admisión de siete de abril de dos mil diecisiete, se tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo.

38. Por el poder demandado compareció Eduardo León Rodríguez, quien se ostenta como director de asuntos constitucionales y legales de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de fecha quince de octubre de dos mil quince expedido por el secretario de gobierno del Estado.²⁶

39. Ahora, de conformidad con el artículo 11, fracción VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,²⁷ el citado funcionario cuenta con las atribuciones para representar a dicho Poder.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

40. El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán señala que la controversia es improcedente, porque la demanda se presentó fuera del plazo de treinta días que señala el artículo 21 de esa ley. De ahí que ésta se interpuso fuera del término legal. Al respecto, se ha dado respuesta en el apartado de oportunidad.

41. Al no existir otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la

"...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento; ...".

²⁶ Foja 45 del toca principal.

²⁷ "Artículo 11. Al titular de la Dirección de Asuntos Constitucionales y Legales le corresponde el ejercicio de las facultades siguientes:

"...

"VI. Representar al Poder Ejecutivo del Estado en los juicios de amparo, civiles, mercantiles, familiares y demás procedimientos jurisdiccionales o administrativos en que sea parte; ...".

Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

42. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán–, ha incurrido en omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

43. Esta Primera Sala estima que es fundado el concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor, en virtud de las siguientes consideraciones y fundamentos.

44. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁸ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

45. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA,

²⁸ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

46. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal, rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.²⁹

d) Se ha dicho, básicamente, que tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Así, las aportaciones federales son recursos previamente etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado

²⁹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación 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 propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³⁰ Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento**

f) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,³¹ el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

47. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

48. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por

³⁰ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

³¹ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

49. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deuditoria, está obligado a pagar intereses.

50. En desarrollo con las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal –que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal– en sus artículos 3o. y 6o. establece lo siguiente respecto de las participaciones federales:³²

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³³

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto

³² "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

³³ En cumplimiento a lo indicado, el veintiocho de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.

correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

51. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro, que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados *"de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes"* a cada fondo.

52. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.³⁴

I

Omisión en el pago de participaciones federales

53. Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que el Poder Ejecutivo de Michoacán, incurrió en la omisión de entrega de los recursos económicos federales que le corresponden al Municipio actor, pues dicha inactividad ha provocado una transgresión a los principios de autonomía municipal, libre

³⁴ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

administración hacendaria e integridad de los recursos municipales, derivados del citado artículo constitucional.

54. En efecto, del informe rendido por la autoridad responsable y de las documentales exhibidas no se advierte el pago de las participaciones federales que le corresponden al Municipio de Uruapan. Incluso, el Poder Ejecutivo demandado al formular su contestación de demanda señala que no le consta que exista un adeudo por las cantidades a las que dice tener derecho el Municipio actor, dado que se trata de recursos federales no recibidos por su administración.

55. Sin embargo, aclara que sí ha realizado el pago de adeudos de administraciones anteriores que se han ido reclamando de forma directa por acreedores que han demostrado su carácter. Todo esto, sin acreditar el pago efectivo o registros pendientes de pago, lo que pudo hacer en colaboración con la Secretaría de Finanzas y Administración y Tesorería local.

56. En este sentido, la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse sobre el tema al momento de dar contestación a la demanda, entonces, al ser un acto de naturaleza omisiva y corresponderle la carga de la prueba para desvirtuar su existencia, sin que lo haya hecho, se tiene por cierta la omisión reclamada en términos del artículo 30 de la ley reglamentaria.³⁵

57. En efecto, esta Primera Sala no advierte que se hubieren efectuado ministraciones de recursos al Municipio. Empero, cabe señalar que cuando la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto cuya omisión se le imputa, entonces, se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.³⁶

58. Se insiste, el hecho que el actual gobernador hubiera alegado que inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en

³⁵ "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

³⁶ De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P./J. 81/99, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, no libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

59. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al ejecutivo estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al mismo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

60. Por otro lado, el poder demandado agrega que la cantidad reclamada por el Municipio actor (un monto de \$29'461,450.00 derivado de la cantidad de \$4'583,025,929.00 por concepto de participaciones en ingresos federales y estatales del ramo general 28 a favor del Estado de Michoacán) parte de información errónea, pues el "Acuerdo mediante el cual el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, da a conocer las variables y fórmulas utilizadas en el cálculo, distribución y asignación del monto que corresponde a cada Municipio del Estado de Michoacán de Ocampo, así como el calendario de pagos de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2015" establece una cantidad 50% inferior, es decir, \$2'078,293,763.00 (dos mil setenta y ocho millones doscientos noventa y tres mil setecientos sesenta y tres pesos 00/100 M.N.).

61. Al respecto, esta Sala considera incorrecta la apreciación del Poder Ejecutivo local. Su argumentación se sostiene de un acuerdo que en su contenido desarrolla cálculos, distribuciones y asignaciones de recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios;³⁷ sin embargo, lo efectivamente impugnado es el Acuerdo que prevé recursos en el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, formalmente denominado Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado de las participaciones en ingresos federales y estatales, correspondientes a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015.

62. Dicho esto, es un hecho notorio que en la novena sección, tomo CLXI, núm. 32 del Periódico Oficial del Estado publicado el treinta de enero de dos mil quince, consta el Acuerdo denunciado por el Municipio actor en el que sostiene que la cantidad de \$4'583,025,929.00 M.N., por concepto de participaciones en ingresos federales y estatales del ramo general 28 es a favor del Estado de Michoacán, y en consecuencia el monto a favor del Municipio de

³⁷ Página 50 del toca en el que se actúa.

Uruapan es por la cantidad de \$222'639,576.00 M.N; esta Sala advierte que las cifras denunciadas son idénticas al contenido del Acuerdo referido por el Municipio actor.

63. Ahora bien, el monto reclamado de \$29'461,450.00 M.N. por diversos conceptos y meses de ministración también es acorde al contenido del acuerdo multicitado, como a continuación se demuestra:³⁸

Acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado de las participaciones en ingresos federales y estatales, correspondientes a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal del año 2015.

Primero. Del monto total de los ingresos estimados para el Estado de Michoacán, participables a los Municipios de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y en el «Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios», publicado el 23 de diciembre del año 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se distribuyen de la manera siguiente:

Concepto	Monto estimado al Estado	% a Municipios	Monto estimado a Municipios
Fondo General	14'833,892,035	20%	2'966,778,407
Fondo de Fomento Municipal	1'129,926,145	100%	1'129,926,145
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	429'264,548	20%	85'852,910
Fondo de Fiscalización de los Estados	673'746,64	20%	134'749,329
Incentivos del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.	163'269,187	20%	32'653,837

³⁸ Véase, el contenido del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo: <http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2015/Enero/30%20de%20Enero%20del%202015/nov-3215.pdf>, página 2.

Fondo de Compensación por Incremento en la Exención del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	62'514,996	20%	12'502,999
Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	4'163,008	80%	3'330,406
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, a la Venta Final de Gasolinas y Diésel.	685'322,787	20%	137'064,557
Fondo de Compensación, derivado del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, a la Venta Final de Gasolinas y Diésel	400'836,697	20%	80'167,339
Suma	18'382,936,050		4'583,025,929

Segundo. Conforme a lo dispuesto por los artículos; 2o., 3o., 4o., 4o.-A, 5o., 6o., 6o.-A, 7o., 8o., 9o., 10, 11, 11-A, 12 y 13 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo; **el Fondo Participable se integra con los montos señalados en los incisos A), B), C), D), E), F) y G) y el Fondo de Gasolinas y Diésel, se forma con los montos referidos en los incisos H) e I); señalados en el numeral primero del presente acuerdo, sumando ambos fondos la cantidad estimada de \$4'583,025,929.00 (cuatro mil, quinientos ochenta y tres millones, veinticinco mil, novecientos veintinueve pesos 00/100 m.n.); los cuales se distribuirán durante los meses de enero a diciembre por los conceptos y montos siguientes:**³⁹

Municipio	Total	Enero	Feb	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep	Octubre	Nov	Diciembre
Uruapan	222,639,576	18,495,788	21,099,283	17,125,075	18,516,595	18,455,918	18,113,776	18,745,652	18,466,409	18,946,129	18,356,826	18,255,227	18,062,898
Fondo General	143,558,258	11,748,156	13,974,799	11,023,712	11,821,723	11,938,707	11,871,043	11,993,194	11,857,692	12,220,127	11,845,151	11,689,337	11,574,617
Fondo de Fomento Municipal	54,675,546	4,545,600	5,035,115	4,267,143	4,573,875	4,618,841	4,241,901	4,639,784	4,587,701	4,727,011	4,436,691	4,522,989	4,478,895
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	4,154,302	331,932	464,935	276,873	294,343	285,633	345,296	362,124	384,122	367,293	353,480	346,856	341,415
Fondo de Fiscalización de los Estados	6,520,332	611,923	501,950	501,950	650,527	501,950	501,950	606,408	501,950	501,950	635,876	501,948	501,950

³⁹ *Ibidem*, página 19.

Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos	1,580,074	181,218	130,475	121,078	133,618	117,361	126,054	125,653	121,127	125,911	119,512	133,653	144,414
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	605,003	50,415	50,417	50,417	50,417	50,417	50,417	50,417	50,417	50,417	50,417	50,418	50,417
Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	161,154	4,564	0	12,089	27,586	19,698	23,772	21,557	0	14,571	0	37,317	0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel.	7,317,706	656,883	605,213	560,362	619,941	593,463	612,766	608,377	619,230	603,450	588,570	625,214	624,237
Fondo de Compensación, derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre la Venta Final de Gasolinas y Diésel.	4,067,201	365,097	336,379	311,451	344,565	329,848	340,577	338,138	344,170	335,399	327,129	347,495	346,953

64. Es importante recordar que los actos impugnados por el Municipio actor son los siguientes:

- La omisión en la entrega del fondo general, en los meses de **agosto y septiembre de dos mil quince**, por un total de **\$24'077,819.00**.

- La omisión en la entrega del Fondo de Fiscalización de los Estados, en el mes de junio de dos mil quince por la cantidad de **\$501,950.00**.

- La omisión en la entrega del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos en los meses **de junio, septiembre y noviembre de dos mil quince**, que ascienden a la cantidad de **\$75,660.00**.

- La omisión en la entrega del impuesto especial sobre producción y servicios, sobre la venta final de gasolinas y diésel en el mes de **junio de dos mil quince**, por la cantidad de **\$612,766.00**.

- La omisión en la entrega del Fondo de Compensación derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios sobre la Venta Final de Gasolinas y diésel, por el periodo de **enero a diciembre de dos mil quince**, que ascienden a la cantidad de **\$4'067,201.00**.

- La omisión en la entrega de incentivos por el impuesto sobre automóviles nuevos en el mes de **junio de dos mil quince** por la cantidad de **\$126,054.00**.

En relación con las omisiones en la entrega de las participaciones y aportaciones federales señaladas, el Municipio actor solicita el **pago de intereses**.

65. Como ya se ha dicho, la autoridad demandada no cumplió con su carga procesal de demostrar que no existía la omisión que se le imputó, es decir, que ya se habían suministrado los montos respectivos.

66. No existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo local hubiere entregado las aludidas participaciones federales.

67. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Uruapan de Michoacán de Ocampo, pues como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que en este caso, sin lugar a dudas no se ha observado.

68. Por tanto, tal como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales, en tanto que, no se advierte que se hubieren efectuado la ministración correspondiente (no se aportaron más pruebas). La autoridad demandada dejó de observar el principio de integridad de los recursos municipales.

69. Se ordena, entonces, la entrega de los recursos correspondientes a los conceptos y meses de nula ministración de acuerdo a las cantidades previamente determinadas por el Ejecutivo Local en el acuerdo mediante el cual se da a conocer el cálculo, distribución, calendario y monto estimado de las participaciones en ingresos federales y estatales, correspondientes a los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2015.

70. Asimismo, es criterio de esta Suprema Corte que ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses, de conformidad con las fechas señaladas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo publicado el treinta de enero de dos mil quince, en el punto sexto, se estableció lo siguiente:⁴⁰

SEXTO.—La distribución de los montos señalados en el numeral segundo del presente acuerdo, se ministrarán por parte de la Secretaría de Finanzas

⁴⁰ *Ibíd*em, página 23.

y Administración a las autoridades municipales, conforme a las fechas que para cada mes se detallan a continuación:

Fondo General y Fondo de Compensación derivado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a la Venta Final de Gasolinas y Diésel

Recursos de	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Se pagan el	3/feb	4/ mar	3/abril	4/mayo	3/jun	3/jul

Recursos de	Julio	Agosto	Sep	Octubre	Nov	Diciembre
Se pagan el	3/ago	2/sep	2/oct	4/nov	2/dic	4/ene/2016

Fondo de Fomento Municipal, e impuesto especial sobre producción y servicios

Recursos de	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Se pagan el	9/feb	9/mar	8/abril	8/mayo	9/jun	9/jul

Recursos de	Julio	Agosto	Sep	Octubre	Nov	Diciembre
Se pagan el	7/ago	9/sep	8/oct	9/nov	9/dic	8/ene/2016

Impuesto sobre Loterías, rifas, sorteos y concursos; Fondo de Fiscalización; impuesto a la venta final de gasolinas y diésel; e impuesto sobre automóviles nuevos

Recursos de	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Se pagan el	27/feb	30/mar	30/abril	29/mayo	30/jun	30/jul

Recursos de	Julio	Agosto	Sep	Octubre	Nov	Diciembre
Se pagan el	28/ago	29/sep	30/oct	30/nov	30/dic	29/ene/2016

Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

Recursos de	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Se pagan el	9/feb	9/mar	8/abril	8/mayo	9/jun	9/jul

Recursos de	Julio	Agosto	Sep	Octubre	Nov	Diciembre
Se pagan el	7/ago	9/sep	8/oct	9/nov	9/dic	8/ ene/2016

71. Así pues, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán–, como ya se dijo, generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, lo que genera una violación a la autonomía del Municipio actor.

72. Por tanto, en el contexto del sistema financiero municipal debe tomarse en cuenta que, cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

73. Es por ello, que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.

74. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,⁴¹ de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004,⁴² que indica:

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la auto-

⁴¹ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

⁴² Consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883.

nomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

75. Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

76. Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver en sesión de veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la controversia constitucional 135/2016.⁴³

⁴³ En cuanto al fondo, se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández,

IX. EFECTOS

77. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a las participaciones federales correspondientes al fondo general, por los **meses de agosto y septiembre de dos mil quince la cantidad de \$24'077,819.00**; del Fondo de Fiscalización de los Estados, correspondiente al **mes de junio de dos mil quince la cantidad de \$501,950.00**; respecto al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, los **meses de junio, septiembre y noviembre de dos mil quince**, que ascienden a la cantidad de **\$75,660.00**; del impuesto especial sobre producción y servicios, sobre la venta final de gasolinas y diésel en el **mes de junio de dos mil quince**,

respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte primera, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,081.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y un pesos) por el mes de agosto de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte segunda, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de \$436,082.00 (cuatrocientos treinta y seis mil, ochenta y dos pesos) por el mes de septiembre de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis", consistente en determinar que, respecto del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, el pago se realizó de forma extemporánea y, por tanto, el Ejecutivo local demandado debe pagar intereses, por el período que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realizó la entrega de tales recursos. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

por la cantidad de **\$612,766.00**; al fondo de compensación derivado del impuesto especial sobre producción y servicios sobre la venta final de gasolinas y diésel, por el periodo de **enero a diciembre de dos mil quince**, que ascienden a la cantidad de **\$4'067,201.00**. y por cuanto hace al rubro de incentivos por el impuesto sobre automóviles nuevos en el mes de **junio de dos mil quince** por la cantidad de **\$126,054.00**.

78. Para ello, se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

79. En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán consistentes en la omisión de entrega de los recursos correspondientes detallados en el apartado octavo de esta ejecutoria y para los efectos precisados en el apartado noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Nota: La tesis aislada 1a. CXI/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA AL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL ENCARGADO DE APLICAR LAS NORMAS IMPUGNADAS (ARTÍCULOS 9 DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SONORA Y 17 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (ARTÍCULOS 9 DE LA LEY QUE CREA LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SONORA Y 17 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

III. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. NO SON COMPETENTES TRATÁNDOSE DE ACTOS DE CUALQUIER NATURALEZA PROVENIENTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NI DE ASUNTOS ELECTORALES NI JURISDICCIONALES (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

IV. MECANISMO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. LAS EXCEPCIONES A SU TUTELA PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO INCLUYEN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

V. MECANISMO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. LA MODIFICACIÓN DE SU ÁMBITO DE TUTELA, ASÍ COMO DE SUS EXCEPCIONES, CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA AL CONSTITUYENTE PERMANENTE (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. PUEDEN REALIZAR FUNCIONES JURISDICCIONALES PROPIAMENTE HABLANDO Y FUNCIONES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS.

VII. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA LABOR JURISDICCIONAL PROPIAMENTE DICHA NO SE INCLUYE DENTRO DE LOS ACTOS QUE SON SUSCEPTIBLES DE DAR LUGAR A AQUÉLLA.

VIII. FUNCIÓN JURISDICCIONAL. SU DEFINICIÓN SE IDENTIFICA APROXIMATIVAMENTE A PARTIR DE CIERTAS PROPIEDADES CONSTITUCIONALES RELEVANTES.

IX. FUNCIÓN JURISDICCIONAL. LOS ACTOS POSITIVOS O NEGATIVOS DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, INMERSOS EN LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS SOMETIDAS A SU POTESTAD, DEBEN ENCUADRARSE DENTRO DE AQUÉLLA PARA TODOS LOS EFECTOS (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

X. FUNCIÓN JURISDICCIONAL. EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS LEGALES PARA LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN ES UNA CUESTIÓN QUE PERTENECE AL EJERCICIO NORMAL DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO INTEGRA EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS ORGANISMOS LOCALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

XI. MECANISMO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA, AL EXCEDER LAS FACULTADES QUE LE FUERON CONFERIDAS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DE LAS RECOMENDACIONES 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 Y 20/2015, EMITIDAS POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 57/2015. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SONORA. 26 DE JUNIO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiséis de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados. Por escrito presentado el treinta de septiembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Gutiérrez Rodríguez, en su carácter de Magistrado presidente del Poder Judicial del Estado de Sonora, promovió controversia constitucional, en la que reclama la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

Entidad, poder u órgano demandado:

Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

"a) Las recomendaciones número 017/2015, 016/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015 derivadas de los expedientes CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015, y CEDH/V/16/01/0089/2015, respectivamente, suscritas con fechas 16 de julio de 2015, que fueron comunicadas a mi representada mediante los oficios PCEDH/118/2015, PCEDH/115/2015, PCEDH/123/2015, PCEDH/121/2015 y PCEDH/125/2015, emitidos con fecha 16 de julio de 2015, suscrito por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y recibidos en la oficina de la presidencia del H. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, con fechas 26 de agosto de 2015, 21 de agosto de 2015 y 01 de septiembre de 2015, respectivamente.

"b) El artículo 9 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de Gobierno del Estado con fecha 08 de octubre de 1992 con sus respectivas reformas 28 de diciembre de 1998, 15 de diciembre del 2003, que sirvió de sustento para la emisión de los actos reclamados.

"c) El artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del

Estado con fecha 24 de diciembre de 1992 y reformado mediante publicación en dicho órgano informativo oficial con fecha 03 de junio de 2010, que sirvió de sustento para la emisión de los actos reclamados."

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** En el escrito de demanda, la parte actora precisó que las normas constitucionales violadas son las contenidas en los artículos 14, 16, 17, 102, apartado B, párrafo tercero, 116, fracción III y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El ocho de octubre de mil novecientos noventa y dos se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en los términos establecidos por el apartado B, del artículo 102 de la Constitución Federal.

2. El veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora; el tres de noviembre de dos mil catorce se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora la última reforma al Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora.

3. La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora realizó las recomendaciones 016/2015, 017/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015 derivadas de los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015 y CEDH/V/16/01/0089/2015, que fueron comunicadas mediante los oficios PCEDH/118/2015, PCEDH/115/2015, PCEDH/123/2015, PCEDH/121/2015 y PCEDH/125/2015, respectivamente, suscritos por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora y recibidos en la Oficina de la presidencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora los días veintiuno y veintiséis de agosto y uno de septiembre del dos mil quince. En todas ellas, la comisión determina que el Poder Judicial Local ha violado derechos humanos dentro de la tramitación de procesos penales.

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.**

1. Los actos impugnados son violatorios del régimen de competencia y división de poderes previstos por el artículo 102, apartado B, párrafo tercero,

en correlación con los diversos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal.

El numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal prevé el principio de división de poderes. Al respecto, este Alto Tribunal ha interpretado que el principio de división de poderes en relación con los Poderes Judiciales de los Estados se viola cuando se incurre en la intromisión de un poder al ámbito de facultades de otro.

Por otra parte, la actora precisa que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos no pueden conocer sobre quejas relacionadas con temas jurisdiccionales porque existe prohibición constitucional, ya que el artículo 102, apartado B, constitucional establece que "[e]stos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales".

Sobre la competencia y facultad prevista en el apartado B del artículo 102 constitucional, en lo que respecta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el actor destaca que en la revista jurídica "Boletín Jurídico de Derecho Comparado" publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, en su edición número 76, capítulo de Estudios Legislativos, se aborda el tema "México, las Reformas Constitucionales de 1992", en el que se destaca el contenido del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal. Así, del contenido de lo expuesto en la revista se dice que dicho artículo se ha encargado de preservar el equilibrio y respeto de las esferas jurídicas e instituciones que contiene la Constitución Federal, respecto a la no intromisión ni dependencia entre los poderes públicos de las entidades federativas.

De conformidad con el artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la citada comisión sólo puede admitir y conocer quejas contra actos u omisiones de autoridades judiciales estatales de carácter administrativo, es decir, nunca con motivo de cuestiones jurisdiccionales.

En ese sentido, si la legislación establece expresamente que las comisiones de derechos humanos no son competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales y la legislación estatal prevé que las quejas ante la comisión únicamente se admitirán cuando se trate de actos u omisiones de autoridades judiciales estatales de carácter administrativo –insiste– no debe ser materia de una queja ante la comisión de temas jurisdiccionales.

El artículo 17 del reglamento interno de la comisión es contrario al artículo 102, inciso b), de la Constitución Federal y el 7 de la ley que creó la comisión, pues define restrictivamente a los actos jurisdiccionales, definiendo

residualmente la categoría de actos administrativos del Poder Judicial Local, lo que permite a la comisión tener intromisión o invasión a cuestiones jurisdiccionales; así, toda vez que el artículo 17 de su reglamento interno autoriza a admitir quejas en las que se reclama la omisión de pronunciar sentencias de apelación en determinado plazo o término, debe declararse inconstitucional.

De conformidad con la parte actora, las cuestiones jurisdiccionales –las cuales se encuentran excluidas de las facultades de los organismos locales de protección de derechos humanos– abarcan la tramitación de toda causa judicial, lo que incluye tanto cuestiones de fondo (autos y sentencias), como cuestiones esencialmente procedimentales (términos o plazos para la emisión de decisiones jurisdiccionales o realización de actos a cargo de las partes, remisión de oficios, simples proveídos, etcétera).

Los organismos defensores de derechos humanos no pueden invadir atribuciones reservadas al Poder Judicial del Estado, pues no son asuntos de carácter administrativo como erróneamente dispone la autoridad demandada, –se insiste– las quejas que originaron las recomendaciones obedecen a cuestiones jurisdiccionales y no de carácter administrativo, ya que se vincula con la omisión de resolver diversos tocas de apelación.

El juicio de carácter penal seguido en contra de María Elena Soto Ávila se encuentre en trámite de segunda instancia (lo cual fue materia de una recomendación) y fue ingresado el ocho de julio del dos mil quince; en referencia a los juicios penales de los ciudadanos Keyla Adali Arellanes Arellanes, María Elena Soto Ávila, María Celina Lara Zavala, Ruth Vanessa Romero Bustillos y Julio Quintana Lerma, por tratarse de un delito ya existente en el expediente y por el hecho de ser varios los procesados existió una acumulación de autos por existir diversos expedientes que versan sobre los mismos hechos y cuyo asunto está en trámite para dictar sentencia definitiva conforme a derecho en segunda instancia (pendiente de resolución el toca respectivo).

Así, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora se excede en el ejercicio de su competencia por tratarse de cuestiones jurisdiccionales y no de asuntos de índole administrativo.

2. Las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora violan el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, en detrimento de la esfera de competencias y atribuciones del Poder Judicial previstas en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Argumenta que los actos emitidos por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (recomendaciones) vulneran los derechos humanos y garantías de legalidad, seguridad jurídica, acceso a una tutela judicial efectiva y supremacía constitucional, previstos en los artículos 14, 16, 17, 116, fracción III y 133 constitucionales, toda vez que carecen de fundamentación y motivación, ya que la actuación de la autoridad demandada no se ajusta a las normas constitucionales que le otorgan competencia.

En apoyo cita la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 891».

3. El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora no cuenta con facultades para emitir el acto que ahora se impugna (recomendaciones), no obstante que pretenda fundamentar su actuación en el artículo 9 de la Ley que Crea a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en relación con el artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, pues una disposición de índole reglamentaria no puede estar por encima del artículo 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Federal y del diverso 8, fracción II, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos (ámbito de aplicación de la comisión que se encuentra delimitada, en relación con los artículos 16 de la Constitución Federal y 2 de la Constitución Local Sonorense, por tanto, actuar fuera de esos límites infringe los citados dispositivos).

Atendiendo a un régimen de facultades expresas, como el que opera en nuestro sistema jurídico, las autoridades sólo pueden realizar aquellos actos que la ley les autoriza, de lo contrario se violarían los principios de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que ordena que todos los actos dictados por las autoridades del país se emitan dentro de los catálogos de atribuciones o facultades expresadas en los ordenamientos respectivos.

Las autoridades de todos los niveles de gobierno, incluida la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, solamente pueden hacer lo que expresamente les está permitido, por tanto, si un acto fue dictado fuera de las atribuciones previamente otorgadas, su actuar y contenido se encuentra viciado en cuanto a la competencia.

4. El acto cuya invalidez se reclama es inconstitucional al ser contrario al artículo 133 de la Constitución Federal, ya que la Comisión Estatal de Derechos Humanos al emitirla dejó de observar lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 116, fracción III, de la Constitución Federal, ya que fue producido por un servidor público que carecía de competencia constitucional, motivo por el cual no pueden engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas.

Luego, si el acto emitido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos es contrario a los preceptos constitucionales, debe predominar la Constitución Federal y no el acto de autoridad basado en leyes ordinarias o reglamentos inferiores; es decir, no se debe desconocer el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal.

QUINTO.—**Registro, admisión y trámite de la controversia.** Por acuerdo de uno de octubre de dos mil quince, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 57/2015 y determinó turnar el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.¹

Mediante proveído de uno de octubre de dos mil quince,² el Ministro instructor de la controversia constitucional admitió a trámite la demanda, se tuvo por señalado a los delegados y su domicilio, así como las pruebas aportadas de la parte actora, se tuvieron como autoridades demandadas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, así como los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora; se ordenó emplazar a las autoridades para el efecto de que rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de treinta días; asimismo, se requirió a las autoridades para que subsanaran diversos requerimientos y se ordenó dar vista a la procuradora general de la República. Finalmente se ordenó formar el incidente respectivo.³

SEXO.—**Contestaciones de la demanda.**

- La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, por conducto de su presidente, Raúl Arturo Ramírez Ramírez, argumentó en síntesis lo siguiente:

¹ Cuaderno principal. Fojas 24 Bis y Ter.

² *Ibídem.* Fojas 138 a 140.

³ *Ibídem.* Fojas 162 a 165.

En primer lugar, la demandada señaló como cierto el hecho número uno, consistente en la publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, referente a la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en cumplimiento a la reforma del artículo 102 de la Constitución Federal. Señaló como cierto el hecho número dos, consistente en el reglamento publicado de veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, el cual fue abrogado en virtud de la publicación de fecha tres de noviembre de dos mil catorce, por el cual se emitió el nuevo Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Señaló como cierto en una parte y negó por otra el hecho número tres, consistente en la emisión de las recomendaciones números 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 y 20/2015, pues precisó que no era cierto que se quiera o pretenda invadir esferas competenciales, pues la parte actora realiza una incorrecta interpretación del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

Señaló como cierto en una parte y negó por otra el hecho número cuatro, consistente en la inconstitucionalidad del numeral 9 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, ya que lo cierto es que los organismos locales de protección de derechos humanos pueden evaluar si los actos administrativos de los Poderes Judiciales Locales violan o no derechos humanos.

Finalmente, negó el hecho número cinco, pues no le asiste la razón a la parte actora la interpretación respecto del artículo 102, apartado V, de la Constitución Federal.

A continuación, la parte demandada contesta los conceptos de invalidez y alega que resulta competente para conocer sobre los actos que dieron pie a las recomendaciones impugnadas, con fundamento en los artículos 1o. y 102, apartado B, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues los hechos denunciados versan sobre actos estrictamente de carácter administrativo, al tratarse de una omisión en dictar la resolución o sentencia en los tocas de apelación.

Con la emisión de las recomendaciones –estima– no se examinan cuestiones jurisdiccionales de fondo, sino la violación a los siguientes derechos: a) derecho de acceso a la justicia, b) derecho a ser juzgado de manera pronta y expedita, c) derecho a contar con garantías para la protección de los derechos humanos, d) presunción de inocencia, e) principio *pro personae*; y f) respeto a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.

Las quejas presentadas ante los organismos locales de protección de derechos humanos y a las cuales recayeron las recomendaciones impugnadas, no versan sobre cuestiones jurisdiccionales, sino cuestiones de carácter administrativo, toda vez que los hechos denunciados son la omisión de resolver los tocas de apelación respectivas por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, respetando en todo momento el sentido en que se resuelva, pretendiendo únicamente evitar que se siga postergando de manera indefinida la resolución de la apelación y no le sea vulnerado el derecho humano de impartición de justicia pronta y expedita previsto en el artículo 17 constitucional.

Es errónea la apreciación realizada por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, al estimar que la comisión basa su competencia en el artículo 17 del reglamento que rige a ese organismo autónomo, sino que, contrariamente a lo estimado, la recomendación está fundamentada en una ley debidamente aprobada por el Congreso del Estado y publicado por el Poder Ejecutivo en el Boletín Oficial del Estado el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

El hecho de excluir de la competencia del Organismo Estatal de Protección de Derechos Humanos la facultad para conocer de todo tipo de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de los Derechos Humanos provenientes de servidores públicos del Poder Judicial del Estado es contrario al espíritu del Constituyente.

La parte demandada argumenta que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal faculta a los organismos protectores de derechos humanos nacional y estatales para conocer de todo acto administrativo que vulnere derechos fundamentales provenientes de cualquier autoridad, salvo los del Poder Judicial de la Federación, y en ninguna parte del texto se advierte que la regla pueda ser aplicada de manera análoga en los Estados de la República, por tanto, debe concluirse que las Constituciones Locales no pueden excluir a sus respectivos Poderes Judiciales del ámbito de competencia de los organismos protectores de derechos humanos por no estar expresamente en el aludido precepto como se hizo con el Poder Judicial de la Federación (en la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, se establecieron los organismos protectores de derechos humanos).

Existe reticencia del Poder Judicial del Estado de Sonora a atender los requerimientos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, negándose a dar contestación a los informes de autoridad por posibles violaciones a derechos humanos de carácter administrativo y no jurisdiccional, lo cual se apar-

ta del espíritu y contenido del artículo 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Judicial del Estado de Sonora viola el principio de legalidad así como la plena autonomía, previstas en el artículo 1o. de la Constitución Federal, dispositivo que establece la obligación para todas las autoridades del país de respetar, promover, garantizar los derechos humanos en el ámbito de su competencia.

Es incorrecta la manifestación del poder actor, en el sentido de que la comisión viola el principio de división de poderes en los Estados, previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, pues sus facultades derivan directamente de la Constitución Federal y la legislación secundaria.

Dentro del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos consistentes en las comisiones tanto nacional como las equivalentes en las entidades federativas, la Constitución Federal distribuye las competencias entre los organismos, pues la comisión nacional por disposición expresa conoce de quejas en contra de los servidores públicos de la federación; asimismo, los Estados conocerán de las quejas entre los servidores públicos de las respectivas entidades federativas, así como de los Municipios, sin soslayar la facultad de atracción que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene para conocer de cualquier servidor público a excepción del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las Comisiones de Derechos Humanos pueden conocer de quejas contra autoridades judiciales solamente de los Estados, más no así del Poder Judicial de la Federación, por lo que no se invadieron esferas competenciales ni se violó el principio de división de poderes que rige en un Estado de derecho democrático, por tanto, los actos impugnados se encuentran apegados a la legalidad al estar debidamente fundados y motivados; además de que el organismo demandado goza de competencia para emitir las recomendaciones, pues a través de ellas no se analizó cuestión de fondo alguna de las resoluciones del Poder Judicial.

Contrariamente a lo manifestado por la parte actora, no es inconstitucional el artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, pues se emitió en observancia a la Ley Número 123 que Crea la Comisión de Derechos Humanos de Sonora, lo cual en nada contradice la ley ni la Constitución Federal, porque no invade la esfera de competencias, solamente establece las causas por las cuales se deberían

considerar cuestiones jurisdiccionales para efectos de la incompetencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Reitera que la queja que se atiende no versa sobre cuestiones jurisdiccionales, sino de carácter administrativo, toda vez que el hecho denunciado es la omisión de resolver el toca de apelación por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, respetando en todo momento el sentido en que se resuelva, con la finalidad de evitar que se siga postergando de manera indefinida la resolución de apelación y no sea violado el derecho humano constitucional previsto en el artículo 17 constitucional.

No se invade la esfera competencial del Poder Judicial, pues no se pretende inducir u ordenar que resuelva en determinado sentido, sino que exclusivamente administre justicia de forma rápida y expedita, jamás se pretende influir en el ánimo del juzgador o revocar alguna decisión jurisdiccional, pues resulta ajeno al interés de la comisión la forma en cómo se resolverá la apelación, sino –solamente– le atañe el hecho de que se brinde la celeridad debida y la certeza jurídica al quejoso, para que en su caso interponga los recursos legales a que tenga derecho y no se vea estancado en el proceso penal de forma indefinida.

Las personas víctimas de una violación de Derechos Humanos que hayan interpuesto una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos en la que derive una recomendación, se enfrentan a la posibilidad de que no tenga consecuencia alguna ante la negativa del Poder Judicial del Estado de Sonora, de atender o rendir los correspondientes informes de autoridad, por lo que las víctimas se quedan sin un medio de defensa efectivo, contra actos que afectaron los derechos fundamentales y sin acceso a la justicia.

• Lina Acosta Cid, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, manifestó lo siguiente:

Causales de improcedencia y sobreseimiento:

Debe tenerse por actualizada la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues la demanda en contra del acto de este Poder Legislativo no se presentó dentro del término de treinta días a partir de su publicación y, como puede apreciarse del escrito de demanda, el artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos no se impugnó como primer acto de aplicación o por vicios propios en su creación.

La parte actora no reclama ningún acto concreto de aplicación del artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por lo que el término para reclamar la norma general comenzó al momento de la entrada en vigor de la misma previo a su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

Aun así, tomando en cuenta la última reforma realizada a la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de tres de junio de dos mil diez, debe concluirse que el término para su impugnación transcurrió en exceso.

La Legislatura Local considera que debe declararse improcedente los actos atribuidos al Congreso del Estado de Sonora, aun cuando señala como acto reclamado el artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, pues la actora no esbozó argumento en contra de ese artículo, ni demuestra porque considera que el artículo invade la competencia del Poder Judicial Local.

La parte actora no manifiesta inconformidad alguna en contra del artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, sino contra diversas normas reglamentarias cuya aprobación es atribuible completamente a la comisión y no al Poder Legislativo Local.

Ahora bien, la Legislatura Local alega que la actora no formula argumento alguno en contra del artículo 9, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, sino que se limita a cuestionar el acto propio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, bajo el argumento de que su acto no se encuentra debidamente fundado y motivado.

La demanda afirma que, de la lectura del concepto de invalidez en el cual se señala que no se cuenta con las facultades para realizar las recomendaciones impugnadas y que el artículo 17 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal es contrario a lo dispuesto en el artículo 102, apartado V, párrafo tercero y 133 de la Constitución Federal y del diverso artículo 8, fracción II, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, se observa que nada dice sobre el referido artículo 9.

En suma, al no impugnarse el acto legislativo de creación de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y no seña-

larse las razones jurídicas por las cuales el actor considera inconstitucional el artículo 9 de la ley citada, ni haberse impugnado algún vicio propio, debe permanecer en sus términos y declararse improcedente la demanda en contra del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

- Nydia Melina Rodríguez Palomares, directora de amparo de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Sonora, dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

Contestación de los hechos.

El hecho marcado con el número uno se afirmó, en cuanto a que el ocho de octubre de mil novecientos noventa y dos, se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El hecho marcado con el número dos se afirmó, en cuanto a que el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Respecto al hecho marcado con el número tres, cuatro y cinco, estimó que no son propios del Gobierno del Estado de Sonora, por lo que ni se afirman ni se niegan.

Razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez del acto impugnado:

Del escrito inicial de demanda no se advierte que se atribuya algún acto al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, por lo que el llamado a juicio del Poder Ejecutivo por la promulgación de la ley, de la que derivaron las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se traduce estrictamente en actos realizados por la citada comisión.

El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora promulgó la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora, con fecha ocho de octubre de mil novecientos noventa y dos, con sus respectivas reformas de veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho y quince de diciembre de dos mil tres, dispositivo que sirvió de sustento para la emisión de las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Reiteró que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta la etapa de publicación de las normas reclamadas, pues la iniciativa de ley fue presentada por el Poder Legislativo.

El Congreso del Estado de Sonora remitió al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como los decretos por los que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la ley, para los efectos de su promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

El Poder Ejecutivo del Estado procedió a la promulgación y publicación de la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, con lo cual se dio cumplimiento a la obligación que corresponde a los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Federal. De tal suerte que el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, al promulgar la norma general cuya invalidez se reclama, se ajustó a las disposiciones aplicables.

La parte actora sólo está combatiendo la inconstitucionalidad de las recomendaciones efectuadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y no ataca la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ni las reformas y adiciones efectuadas.

SÉPTIMO.—Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintiséis de enero de dos mil dieciséis 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 y se puso el expediente en estado de resolución. En dicha audiencia, el Ministro instructor tuvo al promovente formulando alegatos y ofreciendo las pruebas respectivas, por lo que acto continuo declaró cerrada la instrucción y ordenó remitir el asunto para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

OCTAVO.—Avocamiento. Mediante proveído de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

NOVENO.—Retorno. En sesión de dos de mayo de dos mil dieciocho, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos, acordó desechar el proyecto presentado bajo la ponencia del

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y retornar el asunto a uno de los Ministros de la mayoría para la elaboración de un nuevo proyecto de resolución.

Por auto de tres de mayo de dos mil dieciocho, la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo, 21, fracción XI y 25, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ordenó retornar el expediente en que se actúa al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrante de la mayoría, a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo.

DÉCIMO.—Remisión al Tribunal Pleno. En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, los Ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron remitir el presente asunto al Pleno de este Alto Tribunal, para que fuera este órgano el que se encargara de emitir la resolución correspondiente.

En atención a lo anterior, mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, la presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el envío del asunto al Tribunal Pleno, por conducto de la Secretaría General de Acuerdos.

DÉCIMO PRIMERO.—Radicación en el Tribunal Pleno. Mediante proveído de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, dictado por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó radicar el presente asunto en el Pleno de este Alto Tribunal y además, en atención al proveído de tres de mayo de dos mil dieciocho (en el que se ordenó retornar el expediente en que se actúa al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, integrante de la mayoría, a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo), determinó enviar los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para los efectos a que haya lugar.

DÉCIMO SEGUNDO.—Retiro de Pleno y avocamiento en Sala. Derivado de lo resuelto por el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 265/2017 y 29/2018, en sesiones de veintinueve y treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, respectivamente; mediante oficio se solicitó el retiro del asunto del Tribunal Pleno.

Así, previa solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, dictado por el Ministro presidente de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y ade-

más, determinó enviar los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer 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; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional en la que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Precisión y existencia de los actos y normas impugnadas.** Los actos impugnados en la presente controversia consisten en las recomendaciones números 016/2015, 017/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015 derivadas de los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015 y CEDH/V/16/01/0089/2015, respectivamente, de dieciséis de julio de dos mil quince, suscritos por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y dirigidas al presidente del Poder Judicial Local.

Por otra parte, también se combate el artículo 9 de la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial del Estado de ocho de octubre de mil novecientos noventa y dos.

Así como también el artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado con fecha veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos y reformado con fecha tres de junio de dos mil diez.

La existencia de ambas normas generales se acredita por así constar su publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, asimismo, se debe tener por acreditada la existencia de las recomendaciones por obrar en autos las respectivas copias certificadas de los expedientes derivados de las recomendaciones citadas.⁴

⁴ *Ibidem*, fojas 208 a 493.

TERCERO.—**Legitimación.** Procede ahora analizar la legitimación, tanto activa como pasiva, al ser un presupuesto procesal de estudio preferente.

En este punto conviene señalar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales 265/2017⁵ y 29/2018,⁶ en enero de dos mil diecinueve, consideró –entre otras cuestiones– que cuando en **la materia de impugnación se encuentra la constitucionalidad de diversos artículos**, los cuales se impugnan con motivo de su primer acto de aplicación **emitido por un órgano constitucional autónomo** y, existiendo un supuesto preciso en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para la procedencia de la controversia constitucional entre un Municipio (en ese asunto) y uno de los Poderes del Estado (Poder Legislativo) al que pertenecen [inciso i)],⁷ es viable reconocer legitimación pasiva al órgano constitucional autónomo local, al tratarse del acto de aplicación, realizado por órgano autónomo estatal.

Ahora, en el caso, el Poder Judicial del Estado de Sonora impugna, como se dijo, el artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, por su aplicación en las recomendaciones números 016/2015, 017/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015.

En ese sentido, debe reconocerse el carácter de parte actora al Poder actor, toda vez que la fracción I, inciso h)⁸, del artículo 105 de la Constitución Federal establece que la controversia se puede entablar por **alguno de los**

⁵ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve.

⁶ Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) **Dos poderes de una misma entidad federativa**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

poderes de las entidades federativas, impugnando los actos de otro u otros de los Poderes del Estado.

Así, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ 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 caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Francisco Gutiérrez Rodríguez, Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial del Estado de Sonora, cuyo cargo acreditó con copia certificada del acta número 15, de diez de septiembre de dos mil quince, por el cual, por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, se nombró al citado Magistrado como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.¹⁰

Conforme al artículo 13, fracción II, y 82 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora,¹¹ se advierte que son atribuciones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora representar al Poder Judicial ante toda clase de autoridades, incluyendo las de amparo e interponer toda clase de recursos. Por lo anterior, se concluye que quien promueve a nombre del poder actor se encuentra debidamente legitimado para promover la presente controversia constitucional.

Legitimación pasiva.

En este asunto, como se dijo, son parte demandada los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, así como también la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

⁹ **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. ..."

¹⁰ *Ibíd.*, foja 23.

¹¹ "Artículo 13. Son atribuciones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:

"...

"II. Representar al Poder Judicial ante toda clase de autoridades y en los actos oficiales; igualmente, representar al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a sus Salas y a sus comisiones, ante todo tipo de autoridades, incluyendo las de amparo, e interponer toda clase de recursos; ..."

"Artículo 82 Bis. Son atribuciones del presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado:

"I. Representar al consejo ante toda clase de autoridades y en los actos oficiales, incluyendo las autoridades de amparo e interponer toda clase de recursos; ..."

Conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En la presente controversia se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

a. Poder Legislativo del Estado de Sonora.

En términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, el Poder Legislativo del Estado tiene el carácter de autoridad demandada, en virtud de que se trata del poder que emitió la norma general objeto de la presente controversia constitucional; y como tal, es de reconocérsele la legitimación pasiva en el presente medio de control constitucional.

Al respecto, comparece Lina Acosta Cid, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada de la circular número tres, de tres de noviembre de dos mil quince, en la que consta que, en sesión de esa misma fecha, la mencionada diputada fue nombrada en el cargo mencionado.¹²

Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,¹³ establece que el presidente fungirá como representante legal del Congreso del Estado; por lo que, la titular de dicho cargo, cuenta con facultades suficientes para comparecer en representación del Poder Legislativo del Estado.

b. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que en términos del artículo 10,

¹² Fojas 541 a 551 del expediente principal.

¹³ "Artículo 66. Son atribuciones del presidente:

"I. Fungir como representante legal del Congreso del Estado, pudiendo delegar dicha representación previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política;

..."

fracción II, de la ley reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora compareció a juicio por conducto de Nydia Melina Rodríguez Palomares, directora general de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por el gobernador del Estado.¹⁴

El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo,¹⁵ establece que las direcciones generales de tal dependencia pueden representar al titular del Poder Legislativo en controversias constitucionales; por lo que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

c. Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora compareció a través de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, quien se ostentó como presidente de la misma, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento que se hace constar su ratificación, en el acuerdo tomado en sesión ordinaria celebrada por la Honorable LX Legislatura Constitucional del Estado de Sonora, el catorce de diciembre de dos mil trece. De la lectura de la copia certificada se advierte que el tres de febrero de dos mil catorce, Raúl Arturo Ramírez Ramírez rindió protesta como presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por el período comprendido del cuatro de febrero de dos mil catorce al tres de febrero de dos mil dieciocho.¹⁶

¹⁴ Foja 699 a 715 del expediente principal.

¹⁵ "Artículo 15. Los titulares de las direcciones generales, direcciones de área y subdirecciones o unidades administrativas tienen las siguientes facultades:

"...

"XII. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a los servidores públicos y en general a la administración pública directa y descentralizada o paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado ante las autoridades administrativas y judiciales en los juicios y procedimientos del orden común y federal, así como en controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, requerimientos, audiencias, comparecencias y en general en cualquier controversia en los cuales el Poder Ejecutivo del Estado sea Parte o tenga interés jurídico. ..."

¹⁶ *Ibidem*, fojas 204 a 207.

De conformidad con el artículo 16, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 21 y 21 Bis del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos,¹⁷ corresponde al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ejercer la representación de la

¹⁷ "Artículo 16. El presidente de la comisión tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión;

"II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

"III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la comisión;

"IV. Distribuir y delegar funciones a los visitadores, en los términos del reglamento interno;

"V. Presentar directamente un informe anual al Congreso del Estado y a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial sobre las actividades de la comisión.

"VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

"VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

"VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

"IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma;

"X. Otorgar poder general o especial, a la persona que él designe;

"XI. Otorgar al director general de asuntos jurídicos y a los visitadores generales, la facultad para interponer las denuncias penales que estime procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos;

"XII. Aprobar y emitir los informes especiales y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y la Secretaría Ejecutiva; y

"XIII. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos legales."

"Artículo 21. La presidencia es el órgano ejecutivo de la comisión; está a cargo de un presidente a quien corresponde ejercer, en los términos establecidos en la Ley 123 y su reglamento interior, las funciones directivas de la comisión y su representación legal.

"Se concederá licencias voluntarias hasta por seis meses, sin goce de sueldo, al presidente, empleados y funcionarios que hayan prestado sus servicios a la comisión por lo menos durante ese tiempo, misma que podrá ser renovada a petición del solicitante.

"Con las excepciones establecidas en la Ley 123 y en este reglamento, corresponde al presidente de la comisión nombrar y remover libremente a todo el personal, que labora o presta sus servicios profesionales en este organismo."

"Artículo 21 Bis. El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá con independencia de las facultades otorgadas por el artículo 16 de esta ley, las siguientes atribuciones:

"...

"V. Presentar denuncias y querellas;

"...

"VII. Facultades para la interposición de juicios de amparo directo o indirecto y desistirse de los que tramitará y así mismo, para que conteste las demandas y reconvenciones que se entablen en contra de la comisión, oponga excepciones, rinda toda clase de pruebas, reconozca firmas y documentos, presente testigos, articule y absuelva posiciones; ..."

citada comisión, así como contestar las demandas y reconvenciones que se entablen en contra de la comisión, por lo que se concluye que el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora se encuentra legitimado para comparecer en representación de la parte demandada.

Si bien la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un órgano local constitucional autónomo, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal; y en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, no existe algún supuesto que actualice la posibilidad de que un poder local promueva controversia constitucional contra un órgano constitucionalmente autónomo local, lo cierto es que al ser quien emitió los actos de aplicación de las normas impugnadas, procede reconocerle legitimación pasiva, acorde con el criterio plenario referido al inicio de este apartado.

CUARTO.—**Oportunidad.** En la presente controversia se impugnan dos normas generales, consistentes en los artículos 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora y 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, respecto de los cuales la promoción del juicio resulta extemporánea, por las siguientes razones:

Conforme al artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de este medio de control constitucional, el plazo para la interposición de la demanda será, 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.

Es criterio del Tribunal Pleno que en el apartado de oportunidad debe analizarse si las normas impugnadas se combaten con motivo de su primer acto de aplicación, o bien, con motivo de su publicación, lo que supone evaluar los elementos del caso.

Así, de la lectura de la demanda, esta Sala concluye que la parte actora impugna ambas normas generales con motivo de su primer acto de aplicación en las referidas recomendaciones impugnadas.

No obstante ello, **esta Sala observa que las referidas recomendaciones no constituyen el primer acto de aplicación del artículo impugnado**, pues debe tenerse como un hecho notorio que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora emitió previo a las ahora impugnadas diversa recomendación, en la cual consta un previo acto de aplicación tanto del

artículo 17 del Reglamento Interior de dicha comisión como del artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

Se trata de la recomendación 24/2014, emitida el seis de octubre de dos mil catorce dentro del expediente CEDH/II/22/01/0301/2014, seguido con motivo de una queja interpuesta en contra del Poder Judicial del Estado de Sonora, respecto de la falta de resolución de la apelación interpuesta en contra del auto de formal prisión por el delito de homicidio.¹⁸

La referida recomendación 24/2014 se resolvió en el sentido de tener por acreditada una violación a los derechos de administración de justicia por la excesiva dilación, por lo cual se emitieron recomendaciones al Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora –Juan Sebastián Sotomayor Tovar– para efectos de que tomara las medidas administrativas necesarias para evitar la denegación de justicia, finalizando la resolución precisando que debía notificarse por oficio a esa autoridad responsable.

En dicha recomendación, la Comisión Estatal aplicó expresamente el artículo 17 del reglamento combatido, justo para contestar al planteamiento del ahora actor, en el sentido de que la comisión carecía de competencia para emitir una recomendación sobre las actividades del Poder Judicial Local. En respuesta a ello, la comisión afirmó tener competencia, entre otras razones, al afirmar:

"... ahora bien y como lo detalla el artículo 17 del Reglamento Interior que rige la Comisión Estatal de Derechos Humanos, mismo que tiene por objetivo la exacta observación de la ley que rige a la comisión, en el cual establece que 'se podrá conocer de quejas en contra del Poder Judicial del Estado, siempre y cuando no se trate de acuerdos, o bien, sentencias definitivas ni interlocutorias o autos', sino que se podrá conocer cuando sean de índole administrativas. ..."

Por lo que respecta al artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en la respectiva recomendación se lee lo siguiente:

"... si bien es cierto establecen que la comisión no podrá conocer de asuntos jurisdiccionales (artículo 8, fracción II, de la ley 123), es decir, es in-

¹⁸ La referida resolución consta en copia certificada en las fojas 721 a 739 del expediente principal del presente juicio.

competente para conocer asuntos relativos a resoluciones de carácter judiciales, salvo en los términos del artículo 9 de la Ley 123, el cual establece que la comisión sólo será competente contra actos u omisiones de autoridades judiciales estatales, cuando dichas acciones tengan carácter administrativo, es decir, bajo ningún motivo por cuestiones de fondo que pongan fin al procedimiento ..."

Pues bien, con base en lo anterior, toda vez que se acredita un acto de aplicación previo de las normas impugnadas **debe concluirse que la presentación de la demanda es inoportuna por haber excedido el plazo de los treinta días a partir de la referida primera aplicación**, en términos de la jurisprudencia del Pleno, vinculante para esta Sala: "[e]n consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña consentimiento tácito".¹⁹

Ahora bien, mediante oficio PCEDH/053/2017, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos informó a esta Suprema Corte "que se notificó al Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Sonora, por conducto de su presidente la recomendación de referencia (24/2014) el día 10 de octubre de 2014".²⁰ Este dato se constata con el sello de recibido de esa fecha de la presidencia del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, el cual se observa en la copia certificada de la recomendación 24/2014.

En efecto, si la notificación de la resolución se realizó el viernes diez de octubre de dos mil catorce, entonces, el plazo de treinta días corrió a partir del día siguiente al en que surtió sus efectos, esto es, del martes catorce de octubre al veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, debiéndose descontar los días dieciocho, diecinueve, veinticinco, veintiséis de octubre, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de noviembre de la misma anualidad, al resultar inhábiles por ser sábados y domingos.

Por tanto, si la demanda de controversia constitucional se presentó el treinta de septiembre de dos mil quince, es claro que resulta extemporánea

¹⁹ Tesis de jurisprudencia 121/2006 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 878 del Tomo XXIV (noviembre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

²⁰ *Ibidem*, fojas 720 a 740.

en exceso. Así, debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, así como respecto del artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.²¹

No obstante, debe tenerse como oportuna la presentación de la controversia constitucional respecto de los actos individualizados, consistentes en las siguientes cinco recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora:

a) CEDH/VII/10/01/1523/2014, en la que se encuentra la recomendación 16/2015, de fecha dieciséis de julio de dos mil quince.

b) CEDH/VII/10/01/1524/2014, en la que se encuentra la recomendación 17/2015, de fecha dieciséis de julio de dos mil quince.

c) CEDH/V/16/01/0018/2015, en la que se encuentra la recomendación 18/2015, de fecha trece de agosto de dos mil quince.

d) CEDH/V/16/01/0019/2015, en la que se encuentra la recomendación 19/2015, de fecha trece de agosto de dos mil quince.

e) CEDH/V/16/01/0089/2015, en la que se encuentra la recomendación 20/2015, notificada el uno de septiembre de dos mil quince.

Ello es así, pues la recomendación 16/2015, se notificó al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora el veintiuno de agosto de dos mil quince, la recomendación 17/2015, se notificó al mismo tribunal el veintiséis de agosto de ese mismo año, mientras que las recomendaciones 18/2015 y 19/2015 y 20/2015, se notificaron el primero de septiembre de la misma anualidad.²²

Así, tomando en cuenta la notificación más antigua se tiene que ésta se realizó el veintiuno de agosto de dos mil quince. Por su parte, el artículo 21,

²¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. ..."

²² Ver fojas 27 a 160 del expediente principal.

fracción I, de la ley reglamentaria de la materia establece que "[t]ratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

Por tanto, los treinta días del plazo iniciaron al día siguiente a que surtió efectos la referida notificación, esto es, en términos del artículo 6o. de la ley reglamentaria de la materia, el lunes veinticuatro de agosto de dos mil quince y finalizaron el siete de octubre de ese mismo año, debiendo descontarse del mismo los días veintinueve y treinta de agosto, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de septiembre, tres y cuatro de octubre, por ser sábados y domingos, así como los días catorce, quince y dieciséis de septiembre al haber sido declarados como inhábiles.

Luego, si el escrito de demanda se presentó el treinta de septiembre de dos mil quince, es evidente que resulta oportuna la promoción del presente juicio por lo que respecta únicamente a las referidas recomendaciones.

QUINTO.—Causas de procedencia y sobreseimiento. No habiendo otra causa de improcedencia distinta de las ya analizadas y no observándose de oficio la actualización de una diversa, se procede a estudiar el fondo del asunto.

SEXTO.—Estudio de fondo. La materia de la presente controversia constitucional se constriñe a la evaluación de la validez constitucional de las recomendaciones 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 y 20/2015, emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora el veintiuno, veintiséis de agosto y uno de septiembre, respectivamente, en los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015, CEDH/V/16/01/0089/2015, a través de las cuales la comisión recomienda al Poder Judicial del Estado de Sonora superar la omisión en tramitar y resolver diversos recursos de apelación promovidos en juicios penales por los promoventes de las quejas, toda vez que la inactividad constatada en el ámbito administrativo implica una violación al derecho humano de acceso a la administración de justicia expedita de las personas, precisando que sus determinaciones no buscan interferir en la resolución del fondo de los asuntos.

Procede a precisar el contenido de lo resuelto en las cinco consideraciones; sin embargo, dado que todas desarrollan consideraciones similares

se sintetizarán los razonamientos de una de ellas y se destacarán aquellas propiedades particulares de cada una. Posteriormente, se sintetizarán los conceptos de invalidez que esta Sala debe estudiar.

De la recomendación número 16/2015²³ se advierten los siguientes puntos relevantes: a) antecedentes; b) evidencias; c) competencia; d) situación jurídica; e) recomendaciones; y, f) nota importante; sin embargo, en virtud de la litis planteada en este asunto, sólo se sintetizaran los apartados c) y d).

En el apartado de competencia la Comisión Estatal de Derechos Humanos estimó ser competente para conocer de los hechos con fundamento en los artículos 1, 102 apartado B, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 9 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, toda vez que los hechos denunciados versan sobre actos estrictamente de carácter administrativo, al tratarse de una omisión en dictar la resolución o sentencia en el toca de apelación de la quejosa y denunciante, se precisó que no se examinan cuestiones jurisdiccionales de fondo, sino la violación de los derechos humanos, de acceso a la justicia, a ser juzgado de manera pronta y expedita, a contar con garantías para la protección de los Derechos Humanos, presunción de inocencia y principio *pro personae*.

Se precisó que la queja no versa sobre cuestiones jurisdiccionales, sino de carácter administrativo, pues el hecho denunciado consistió en la omisión de resolver el toca de apelación por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, respetando en todo momento el sentido en que se resuelva, pretendiendo únicamente evitar que se siga postergando de manera indefinida la resolución de apelación y no le sea violado el derecho humano previsto en el artículo 17 constitucional –impartir justicia de manera pronta y expedita–. Se dijo que no es ajeno el hecho de que el artículo 102, apartado B, párrafo tercero de la Constitución Federal y el artículo 8, fracción II, de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos excluye de la competencia de la citada comisión los asuntos electorales y jurisdiccionales.

En el caso concreto analizado, la comisión estimó que resultaba fundada la vulneración de derechos fundamentales en perjuicio de la quejosa y denunciante por la dilación en la administración de la justicia de la que es objeto por parte del Poder Judicial del Estado de Sonora, conculcándose con ello el derecho de acceso a la justicia, consistente en contar con garantías

²³ Ibídem, fojas 26 a 51.

como la protección de los derechos humanos, el principio *pro personae*, la presunción de inocencia y el respeto a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.

En la recomendación, la comisión realizó el estudio en dos apartados. El primero lo dedicó al derecho a la verdad, traducido en la falta de colaboración para investigar las violaciones de derechos humanos. Respecto a este tópico se dijo que debía condenarse enérgicamente la falta de colaboración por parte del Poder Judicial del Estado de Sonora y su falta de compromiso a la observancia y protección de los derechos humanos, al omitir dar respuesta a los múltiples requerimientos que se han dado, de conformidad con los artículos 56, 58, 59, 61 y 62 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

La Comisión Estatal precisó que no se invadía el ámbito competencial del Poder Judicial, tampoco se pretendía inducir u ordenar para resolver en determinado sentido, sino a que se administrara justicia de forma rápida y expedita, así –reiteró– que no se pretendía con ello influir en el ánimo del juzgador o revocar alguna decisión jurisdiccional, lo cual resultaba ajeno al interés de la comisión.

El segundo tópico abordado en la recomendación impugnada es el derecho al acceso a la justicia y a un recurso efectivo, traducido en la dilación injustificada de resolver un recurso de apelación. Se estableció que los actos y omisiones señalados en la recomendación se evaluaron con pleno respeto de las facultades conferidas por la ley a las Salas que componen el Poder Judicial respetando la autonomía conferida a esa autoridad, sin pretender interferir en la función de administrar justicia ni en sus determinaciones. Sin embargo, se precisó que ante la inactividad de no integrar y resolver en breve término el recurso de apelación, se violaron las garantías previstas en el artículo 17 de la Constitución Federal y octavo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por haber transcurrido más de tres años sin una resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación, por ende, se actualiza la violación de derechos humanos.

Como el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora, hizo caso omiso a los múltiples requerimientos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y no rindió su informe justificado, **se presumieron ciertos los hechos denunciados**, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La condición de retraso en los expedientes en la impartición de justicia persiste respecto del acto reclamado a la autoridad responsable, lo que trae como

consecuencia que no se agotara el procedimiento, postergando con ello la resolución del recurso de apelación y, dada la conexión de los actos procesales, no deben realizarse tardíamente.

Finalmente, en la recomendación se reitera que la anterior determinación no implica un pronunciamiento respecto a los hechos delictivos que se imputan a la denunciante, ni se pretende abonar a la defensa respecto a la responsabilidad penal en que pueda haber incurrido, sino que su alcance se constriñe a una evaluación de dilación en que ha incurrido el órgano jurisdiccional para resolver el recurso de apelación dentro de la causa penal instaurada.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (con base en las evidencias, consideraciones y razonamientos) estimó que a la luz del sistema de protección no jurisdiccional se desprendían elementos suficientes para determinar la violación de los derechos fundamentales a la legalidad y seguridad jurídica de la quejosa y denunciante, en su modalidad de incumplimiento de la función pública en la administración de justicia por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora.

Ante la acreditación de violaciones a los derechos humanos hacia la quejosa y denunciante, la Comisión Estatal de Derechos Humanos precisó que **los actos debían cesar en su totalidad, por lo que debería concluirse con el trámite y desahogar todas las diligencias necesarias para el efecto de que la autoridad judicial resuelva lo conducente en la instancia de apelación, el cual no ha concluido "... pese al tiempo exageradamente transcurrido ..."** lo cual constituye una responsabilidad del Poder Judicial del Estado de Sonora.

De igual forma, se recordó a la autoridad que con motivo de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, en su artículo 102, apartado B, en caso de no acatar la recomendación, debería fundarse y motivarse el rechazo de la misma, **y podrá ser sujetos a comparecer ante el Congreso Local para explicar el motivo de las violaciones a los derechos humanos y el porqué no se acató la recomendación.**

En consecuencia, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió las siguientes recomendaciones (al haber transcurrido en exceso el término para resolver el recurso de apelación):

"PRIMERA. Que en ejercicio de las atribuciones que la ley le concede y por las razones aquí expuestas, se provea lo conducente para efecto **de re-**

solver a la brevedad posible el recurso de apelación que presentó la C. Keyla Adalai Arellanes Arellanes.

"SEGUNDA. En aplicación de lo establecido en **la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 13, fracción IX**, se indica que dentro de sus atribuciones se encuentran la de practicar inspecciones periódicas en la Secretaría General de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia, con el fin de vigilar la puntualidad del acuerdo y la observancia de las disposiciones reglamentarias; por lo que se solicita de la manera más atenta se cumpla cabalmente con lo señalado en el precepto antes señalado.

"TERCERA. Que en ejercicio de las facultades que la ley confiere, tenga a bien apegarse a lo que marcan los artículos 35 y 39, párrafo primero de la Ley Número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, so pena de aplicarse lo que disponen los diversos numerales 37 Bis, párrafos tercero y cuarto; 39, párrafo segundo, y 62 de la ley antes citada, en relación directa con el numeral 68, párrafo tercero y cuarto del reglamento interior que rige a este organismo estatal.

"Debiendo dar cumplimiento formal a los requerimientos formulados por esta H. Comisión Estatal de Derechos Humanos.

"CUARTO. Instrúyase a todo el personal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, a efecto de que en el ejercicio de sus funciones, garanticen una adecuada administración de justicia, desahogando las diligencias mínimas para: a) evitar la dilación en el trámite de las apelaciones, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencia por períodos prolongados; y, b) garantizar el desahogo de las diligencias necesarias para emitir de manera pronta e imparcial las resoluciones judiciales.

"QUINTA. Se adopten los controles pertinentes para supervisar que se cumplan las formalidades de ley durante el inicio, trámite y conclusión de los procedimientos jurisdiccionales, procurando ante todo, la prolongación indefinida en las resoluciones de los recursos de apelación."

Similares consideraciones se contienen en los otros cuatro expedientes de queja. La diferencia entre las distintas recomendaciones radica en las diversas temporalidades de los retrasos en la resolución de los recursos de apelación, como ahora se ilustra.

- En el expediente CEDH/VII/10/01/1523/2014, relativa a la recomendación 16/2015, en la cual se evaluó la situación de que transcurrieron más de tres años, sin que haya una resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación de la quejosa.²⁴

- En el expediente CEDH/VII/10/01/1524/2014, relativa a la recomendación 17/2015, transcurrieron más de dos años, en la cual se analizó la omisión de dictar resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación de la quejosa.²⁵

- En el expediente CEDH/V/16/01/0018/2015, relativa a la recomendación 18/2015, en la cual se evaluó la circunstancia de que transcurrieron más de un año y cuatro meses sin que haya una resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación de la quejosa.²⁶

- En el expediente CEDH/V/16/01/0019/2015, relativa a la recomendación 19/2015, en el cual se avaluó la circunstancia de que transcurrieron más de un año y cuatro meses sin que haya una resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación de la quejosa.²⁷

- En el expediente CEDH/V/16/01/0089/2015, relativo a la recomendación 20/2015, en la cual se evaluó la circunstancia de que transcurrieron más de un año y cuatro meses sin que haya una resolución definitiva que resuelva el recurso de apelación.²⁸

Ahora bien, a efecto de analizar los argumentos hechos valer por el Poder Judicial actor, es necesario, en principio, acudir al texto del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, cuyo contenido –en la parte que interesa– es el siguiente:

"Artículo 102.

"...

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organis-

²⁴ Foja 48 del presente expediente.

²⁵ Foja 60 del presente expediente.

²⁶ Foja 86 del presente expediente.

²⁷ Foja 114 del presente expediente.

²⁸ Foja 142 del presente expediente.

mos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán 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.

"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o **las Legislaturas** de las entidades federativas, según corresponda, **podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.**

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

"...

"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. ..."

Como se observa de su contenido, la norma constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas –en el ámbito de sus competencias– establecerán organismos de protección de los derechos humanos, los cuales conocerán 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.

Al respecto, en el precepto constitucional se dotan de facultades a dichos organismos, pues se prevé que éstos –nacional o locales– podrán formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y establece que las constituciones locales deben garantizar la autonomía de tales organismos.

De acuerdo a la disposición constitucional, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten los organismos.

De darse el caso de que las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la norma constitucional obliga que las autoridades deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, las Cámaras de Senadores o las Legislaturas de las entidades federativas –según corresponda– podrán llamar a solicitud de los citados organismos, cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos para el efecto de que comparezcan ante esos organismos legislativos, a efecto de explicar el motivo de la negativa. Sin embargo, **el elemento central del parámetro de control constitucional es aquel que prevé que "[l]os organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales".**

Sobre el tema conviene traer a colación la acción de inconstitucionalidad 30/2013, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

La referida acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Sinaloa, en cuanto establecían que el organismo local de protección de derechos humanos de ese Estado no tenía competencia para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de derechos humanos provenientes del Poder Judicial de dicha entidad.

El Tribunal Pleno determinó que la norma impugnada resultaba inconstitucional al realizar la exclusión de tales actos provenientes del Poder Judicial Local. Para concluir lo anterior, en la ejecutoria en cuestión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó los alcances de los artículos 1o. y 102, apartado B, de la Constitución Federal.

En el primero de los preceptos constitucionales –precisó el Tribunal Pleno– se prevé un mandato de orden universal consistente en que, en nuestro país, todas las personas gozarán: **i)** de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; y **ii)** de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio texto constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales, como el ejercicio

de dichas garantías, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

El segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1o., consistente en un mecanismo **de carácter no jurisdiccional** de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en el ámbito federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y **prohibiciones expresas** –en este último caso, por autoridad y por materia– derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal que, ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.

De esta manera, continúa la ejecutoria, el texto constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las entidades federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias –a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones– establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio texto fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos –tanto federales como estatales– para conocer de quejas en contra de **actos u omisiones de naturaleza administrativa** provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. **También de manera expresa, la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de la garantía protectora de los derechos humanos, a los actos de cualquier naturaleza provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como a los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional.**

A continuación, el Pleno procedió a repasar las diversas reformas realizadas sobre el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, y de éstas concluyó que la intención del Poder Reformador ha sido excluir del ámbito de competencias de las comisiones de derechos humanos todos los actos del Poder Judicial de la Federación, **pero no así los actos administrativos provenientes de los Poderes Judiciales Locales.**²⁹

²⁹ En la ejecutoria se precisó que este diseño se debió a que durante la configuración y construcción del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en los años noventa, al discutir la razonabilidad constitucional por la que se excluyó al Poder Judicial de la Federación, se partió de la tesis de que tanto la Suprema Corte, como el resto de los órganos del Poder Judi-

En palabras del Pleno en aquel precedente, el Texto Constitucional ha ido delineando el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de tal manera que en la actualidad los organismos especializados de los ámbitos federal y estatales puedan conocer mediante quejas y, por regla general, de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violenten derechos humanos. De igual manera, la propia Norma Fundamental, al establecer las excepciones a esta regla general, ha sido consistente en excluir expresamente de ese ámbito de tutela únicamente a los actos de cualquier naturaleza del Poder Judicial de la Federación, **así como a los asuntos de naturaleza electoral y a los asuntos del ámbito jurisdiccional en cualquier ámbito de gobierno, excepciones que no incluyen a los actos administrativos de los Poderes Judiciales Locales.**

Es criterio del Pleno de la Suprema Corte, pues, que sólo los tres supuestos de excepción anteriores son los únicos que el Constituyente Permanente estimó necesario excluir del ámbito de tutela no jurisdiccional, por lo que los Estados no pueden agregar nuevos supuestos de excepción a través de sus leyes.

En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo de los organismos protectores de derechos humanos en su correspondiente ámbito competencial, les está vedado ampliar o reducir el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos; así como ampliar o reducir los supuestos que se excluyan de su conocimiento, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente, quien fue el que estableció y delineó los alcances de esa tutela no jurisdiccional.

Efectivamente, si de manera expresa el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Federal prevé la posibilidad de establecer diferentes garan-

cial de la Federación, llevan a cabo la función de revisión constitucional de la totalidad del orden jurídico, y esta fue la razón a cargo de las propias comisiones en el Senado de la República para excluirlos del control y escrutinio de sus actos u omisiones como órganos supremos de interpretación constitucional, en tanto forman una especie de cúpula sobre los alcances de la hermenéutica constitucional y de protección de los derechos humanos a través de las diversas garantías que prevé la Norma Suprema; sin embargo, ésta razón exclusiva no resulta aplicable al resto de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, más allá de que puedan realizar un control difuso de constitucionalidad, ya que se trata de órganos primordialmente de legalidad y, por esta razón, es que no se excluyó expresamente del ámbito del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos el conocimiento de sus actos u omisiones de carácter administrativo, en los términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

tías para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano y que éstas solamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que el propio Ordenamiento Supremo establezca, es indudable que una modificación al ámbito de tutela y a las exclusiones del mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos previsto en el artículo 102, apartado B, constitucional, corresponde realizarlo de manera exclusiva al Constituyente Permanente y no a las entidades federativas.

Con base en las consideraciones de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 30/2013, los cuales resultan vinculantes para esta Sala, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional,³⁰ debe analizarse si el retardo en la resolución de los recursos de apelación es un supuesto que puede encuadrarse en la función administrativa del Poder Judicial Local y, por tanto, es un ámbito sobre el cual pueden proyectarse las facultades constitucionales de un organismo local de protección de derechos humanos.

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 32/2007, concluyó que los Poderes Judiciales Locales pueden realizar funciones jurisdiccionales propiamente hablando y funciones materialmente administrativas, como son aquellas **organizacionales, disciplinarias o de cualquier otra naturaleza**. Al respecto ha precisado su criterio: "[...] o anterior permite formular un principio derivado del propio artículo 116, fracción III constitucional: la función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza; por el contrario, todas estas funciones –necesarias, desde luego, para el aspecto operativo del ejercicio judicial– deben considerarse subordinadas a la función jurisdiccional propiamente dicha".³¹

En este sentido, esta Suprema Corte ha reconocido en diversos precedentes que los Poderes Judiciales realizan funciones materialmente administrativas, como es aquella de nombramiento de sus titulares.³²

³⁰ "Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

³¹ Tesis de jurisprudencia 114/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1240 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "CONSEJOS DE LAS JUDICATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SUS FUNCIONES ESTÁN SUBORDINDAS A LAS PROPIAMENTE JURISDICCIONAL."

³² *Idem*.

No obstante, en el presente caso la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora considera **que algunas diligencias o actos dentro de un proceso penal –que no supongan la resolución de un punto de la controversia– deben calificarse como administrativos y, por tanto, integrar el ámbito material de proyección de sus facultades constitucionales, como es justamente el retraso de la resolución de los recursos de apelación en exceso de los plazos legales establecidos para ello.**

Como puede observarse de su contenido, la Constitución en otras partes también considera relevante distinguir entre ambas funciones para efectos de responsabilidad constitucional. Así, el artículo 109 constitucional en su último párrafo establece que "[l]a responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa".

Al respecto, al resolverse el asunto varios 561/2010 el pasado veinticinco de agosto de dos mil diez, la Segunda Sala determinó que la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. En dicho precedente se estableció que quienes ejercen la función jurisdiccional deben actuar con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados.

Lo anterior es así –continúa el razonamiento de la Segunda Sala– porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares.³³

Por tanto, de este precedente se observa que la función jurisdiccional **es aquella necesaria para la impartición de justicia**, la cual se actualiza cuando, mediante el trámite y resolución de un asunto, el juzgador ofrece una solución jurídica mediante la construcción de un criterio jurídico que debe ser totalmente independiente de cualquier presión exterior.

³³ Ver la tesis aislada XCIV/2010 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 199 del Tomo XXXII (septiembre de 2010) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113,

En diversos precedentes, esta Primera Sala ha determinado que la función jurisdiccional **es aquella cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Federal** y cuyo uno de sus elementos principales es la imparcialidad, "la cual consiste en el deber que tienen (los juzgadores) de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas".³⁴

En otros precedentes, la Segunda Sala ha determinado que la función jurisdiccional es aquella de impartición de justicia **"tanto en la tramitación de los juicios como en el dictado de las sentencias"**, esto es, aquella dirigida a **"resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con la obligación de acatar las leyes del procedimiento y emitir las sentencias con legalidad, imparcialidad y en los términos y plazos fijados en la propia ley, como lo prevé el artículo 17 constitucional"**.³⁵

La Segunda Sala ha precisado al respecto que es una propiedad relevante de la función jurisdiccional la "absoluta autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional; es decir, ésta no se encuentra sometida a la potestad de autoridad alguna, porque ningún ente jurídico del Gobierno puede interferir en sus decisiones jurisdiccionales, ni sugerirles cómo han de resolver y cumplir".³⁶

Pues bien, como se observa de los precedentes, la función jurisdiccional no encuentra una definición categórica, sino que se identifica aproximativamente a partir de ciertas propiedades constitucionales relevantes y, en esencia, se puede identificar como aquella por la cual los órganos formalmente judiciales imparten o administran justicia, **la cual abarca tanto el trámite como la resolución de un caso.**

De lo anterior se tiene que, como lo aduce el actor, la función jurisdiccional no sólo abarca la resolución final de un caso, sino también su trámite,

PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL."

³⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2012 (9a.) de esta Primera Sala, visible en la página 460 del Libro V, Tomo I (enero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."

³⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 34/2011 (10a.) de la Segunda Sala, visible en la página 3490 del Libro IV (enero de 2012), Tomo 4 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de título y subtítulo: "JUECES Y SECRETARIOS DE ACUERDOS EN FUNCIONES DE JUECES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LLAVE. SU REMOCIÓN NO PUEDE REALIZARSE CONFORME A LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL."

³⁶ Tesis de jurisprudencia 36/2011 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 3515 del Libro IV, Tomo 4 (enero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, de rubro: "JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO."

por lo que debe concluirse que **los actos (positivos o negativos) de la autoridad jurisdiccional inmersos en esa tramitación y resolución de las controversias sometidas a su potestad, deben encuadrarse para todos los efectos como una actuación jurisdiccional**; esto en tanto, como se dijo, están inmersos en la propia actividad jurisdiccional, que se rige incluso por la normatividad procedimental específica y que, en su caso, podría ser materia de una impugnación en la justicia ordinaria o extraordinaria como el amparo; y **se relacionan directamente con la actividad jurisdiccional, en tanto depende de la propia dinámica jurisdiccional la tramitación en tiempo de los asuntos precisamente como una garantía jurisdiccional a que se refiere el artículo 17 de la Constitución Federal, en cuanto consagra la prontitud como una característica fundamental de la verdadera impartición de justicia.**

En el caso concreto, a través de las recomendaciones 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 y 20/2015, emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, el veintiuno, veintiséis de agosto y uno de septiembre, respectivamente, en los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015, CEDH/V/16/01/0089/2015, la comisión recomendó al Poder Judicial del Estado de Sonora superar la omisión en tramitar y resolver diversos recursos de apelación promovidos en juicios penales por los promoventes de las quejas, toda vez que la inactividad constatada en el ámbito administrativo implica una violación al derecho humano de acceso a la administración de justicia expedita de las personas, precisando que sus determinaciones no buscan interferir en la resolución del fondo de los asuntos.

No obstante ello, como se dijo, esta Sala estima que el retraso en la resolución de los recursos de apelación en exceso del plazo establecido en la ley **forma parte del proceso penal y se encuentra bajo las facultades de dirección procesal del Juez**, por lo que incide en la propia actividad jurisdiccional, en tanto que la administración de justicia no puede disgregarse de las decisiones finales que resuelven los conflictos en lo principal y sus incidencia, sino que tal cual como se establece en las leyes procesales, existen diversas actuaciones procesales que deben observarse con el fin de impartir justicia en estricto sentido; así, debe calificarse como una **actuación jurisdiccional y no administrativa, que no integra el ámbito sobre el cual los organismos locales de protección de derechos humanos pueden desplegar sus facultades constitucionales.**

Así, el cumplimiento de los plazos legales **para la tramitación y resolución** de los recursos de apelación es una cuestión que debe integrarse al ejercicio normal de la actividad jurisdiccional; sobre estas bases, resultan fundados los conceptos de invalidez del actor, por lo que debe declararse la

invalidez de las recomendaciones 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 y 20/2015, emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, el veintiuno, veintiséis de agosto y uno de septiembre, respectivamente, en los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015, CEDH/V/16/01/0089/2015, mediante las cuales la comisión recomienda al Poder Judicial del Estado de Sonora superar la omisión en tramitar y resolver diversos recursos de apelación promovidos en juicios penales por los promoventes de las quejas, al exceder las facultades que le fueron conferidas de conformidad con lo establecido por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee la presente controversia constitucional por lo que respecta a los artículos 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y 9 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, en términos del considerando respectivo.

TERCERO.—Se declara la invalidez de las recomendaciones 16/2015, 17/2015, 18/2015, 19/2015 y 20/2015, emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, el veintiuno, veintiséis de agosto y uno de septiembre, respectivamente, en los expedientes CEDH/VII/10/01/1523/2014, CEDH/VII/10/01/1524/2014, CEDH/V/16/01/0018/2015, CEDH/V/16/01/0019/2015 y CEDH/V/16/01/0089/2015.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 57/2015.

En la sentencia relativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte concerniente a la legitimación tanto activa como pasiva del actor, resolvió

aplicando el criterio del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 265/2017¹ y 29/2018,² en las que consideró –entre otras cuestiones– que cuando en **la materia de impugnación se encuentra la constitucionalidad de diversos artículos**, los cuales se impugnan con motivo de su primer acto de aplicación **emitido por un órgano constitucional autónomo** y, existiendo un supuesto preciso en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para la procedencia de la controversia constitucional entre un Municipio (en ese asunto) y uno de los Poderes del Estado (Poder Legislativo) al que pertenecen (inciso i),³ es viable reconocer legitimación pasiva al órgano constitucional autónomo local, al tratarse del acto de aplicación, realizado por órgano autónomo estatal.

Así, se expuso que, en el caso, en virtud que el Poder Judicial del Estado de Sonora impugnó el artículo 9 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, por su aplicación en las recomendaciones números 016/2015, 017/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015, se le **reconocía** el carácter de parte **actora**, toda vez que la fracción h)⁴ del artículo 105 de la Constitución Federal establece que la controversia se puede entablar por **alguna de los poderes de las entidades federativas, impugnando los actos de otro u otros de los Poderes del Estado**.

Ahora bien, en lo tocante a la **legitimación pasiva**, se indicó que eran parte demandada los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, así como también la **Comisión Estatal de Derechos Humanos**.

Por lo anterior, se apuntó que, conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, que refiere que serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

El **Poder Legislativo del Estado de Sonora** tenía el carácter de autoridad demandada, en virtud de que se trataba del poder que **emitió** la norma general objeto de la controversia constitucional; además, que la funcionaria que compareció acreditó dicha personalidad con las constancias que exhibió y en términos del artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.⁵

¹ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve.

² Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.

³ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

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

"

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"h) **Dos poderes de una misma entidad federativa**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

⁵ Artículo 66. Son atribuciones del presidente:

En cuanto al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, se indicó que también le asistía el carácter de autoridad demandada, toda vez que intervino en la **promulgación** de la norma general cuya invalidez se demandó; aunado a que la funcionaria que compareció a juicio acreditó sus facultades con las constancias correspondientes y en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.⁶

Por último, respecto de la **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora**, se señaló que dicha comisión compareció a través de su presidente, quien acreditó su representación con la copia certificada de su nombramiento y de conformidad con el artículo 16 de la Ley número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 21 y 21 Bis del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.⁷

En ese sentido, se hizo la precisión que, si bien, la Comisión de Derechos Humanos es **un órgano local constitucional autónomo**, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal y; en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, no existe algún supuesto que actualice la posibilidad de que un poder local promueva controversia constitucional contra un órgano constitucionalmente autónomo local, lo cierto era que, **al ser quien emitió los actos de aplicación de las normas impugnadas, procedía reconocerle legitimación pasiva, acorde con el criterio plenario a que hizo referencia.**

En ese contexto, quiero **aclarar** –por lo que toca a la legitimación pasiva– que aun cuando mi voto fue a favor del asunto, lo cierto es que ha sido mi postura que, **no existe supuesto alguno en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que contemple la hipótesis de que se suscite una controversia constitucional entre un Poder del Estado (Poder Judicial del Estado de Sonora) y un órgano constitucional autónomo local (Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora).**

Por ello, si la demanda fue promovida en contra del artículo 9 de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, por su aplicación en las recomendaciones números 016/2015, 017/2015, 018/2015, 019/2015 y 020/2015 emitidas por la citada comisión; **no se puede considerar que el conflicto se encuadre en alguna de las hipótesis de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal**, en tanto –se insiste– no existe hipótesis alguna que faculte al poder de una

"I. Fungir como representante legal del Congreso del Estado, pudiendo delegar dicha representación previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; ..."

⁶ "Artículo 15. Los titulares de las direcciones generales, direcciones de área y subdirecciones o unidades administrativas tienen las siguientes facultades:

"...

"XII. Representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a los servidores públicos y en general a la administración pública directa y descentralizada o paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado ante las autoridades administrativas y judiciales en los juicios y procedimientos del orden común y federal, así como en controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, requerimientos, audiencias, comparecencias y en general en cualquier controversia en los cuales el Poder Ejecutivo del Estado sea Parte o tenga interés jurídico; ..."

⁷ "Artículo 16. El presidente de la comisión tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión;

"II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

entidad federativa a demandar actos de un órgano constitucionalmente autónomo local y, por ello, no coincido con el reconocimiento de legitimación pasiva que se realizó en este asunto.

No obstante ello, en virtud de que el asunto únicamente aplicó el criterio que emitió el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 265/2017 y 29/2018 indicadas al inicio de este voto; es decir, se ajustó al criterio mayoritario, pues al ser dicha Comisión Estatal quien emitió los actos de aplicación de las normas impugnadas, procedía reconocerle legitimación pasiva en el medio de control constitucional intentado, es que mi voto en este asunto fue a favor de la sentencia, pero conforme a la **aclaración** que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la comisión;

"IV. Distribuir y delegar funciones a los visitadores, en los términos del reglamento interno;

"V. Presentar directamente un informe anual al Congreso del Estado y a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial sobre las actividades de la comisión.

"VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

"VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

"VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

"IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma;

"X. Otorgar poder general o especial, a la persona que él designe;

"XI. Otorgar al director general de Asuntos Jurídicos y a los visitadores generales, la facultad para interponer las denuncias penales que estime procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos;

"XII. Aprobar y emitir los informes especiales y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y la Secretaría Ejecutiva; y,

"XIII. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos legales. ..."

"Artículo 21. La presidencia es el órgano ejecutivo de la comisión; está a cargo de un presidente a quien corresponde ejercer, en los términos establecidos en la Ley 123 y su reglamento interior, las funciones directivas de la comisión y su representación legal.

"Se concederá licencias voluntarias hasta por seis meses, sin goce de sueldo, al presidente, empleados y funcionarios que hayan prestado sus servicios a la comisión por lo menos durante ese tiempo, misma que podrá ser renovada a petición del solicitante.

"Con las excepciones establecidas en la Ley 123 y en este reglamento, corresponde al presidente de la comisión nombrar y remover libremente a todo el personal, que labora o presta sus servicios profesionales en este organismo."

"Artículo 21 Bis. El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá con independencia de las facultades otorgadas por el artículo 16 de esta Ley, las siguientes atribuciones:

"...

"V. Presentar denuncias y querellas;

"...

"VII. Facultades para la interposición de juicios de amparo directo o indirecto y desistirse de los que tramitará y así mismo, para que conteste las demandas y reconvenciones que se entablen en contra de la comisión, oponga excepciones, rinda toda clase de pruebas, reconozca firmas y documentos, presente testigos, articule y absuelva posiciones; ..."

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (LA ORDEN VERBAL O ESCRITA PARA DESTITUIR A LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE TLAXIACO, ESTADO DE OAXACA).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA CON DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO CON ANTERIORIDAD (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO, AL HABERSE DECLARADO SU INVALIDEZ POR EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL Y CONFIRMADO POR LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (OMISIÓN POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA DE RECONOCER LA VALIDEZ DE LAS DETERMINACIONES DEL CABILDO EN LAS ACTAS DE CINCO DE ENERO Y DIEZ DE MARZO, AMBAS DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DE QUIENES PROMUEVEN LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN SU CARÁCTER DE SÍNDICO PROCURADOR Y SÍNDICO HACENDARIO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE LAS ACTAS DE CABILDO QUE APRO-

BARON LOS CAMBIOS DE TITULARES DE LAS SINDICATURAS Y REGIDURÍAS DEL AYUNTAMIENTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IX. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SUS DIFERENCIAS (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

X. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].

XI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA SI EL PODER EJECUTIVO LOCAL NO LA REALIZÓ AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA FECHA LÍMITE DE PAGO PREVISTA EN EL CALENDARIO RESPECTIVO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS PROVENIENTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN (FC) Y DEL FONDO MUNICIPAL DEL IMPUESTO A LAS VENTAS FINALES DE GASOLINA Y DIÉSEL (FOGADI) POR LOS MESES DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA].

XII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO

A UN MUNICIPIO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL PAGO EXTEMPORÁNEO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, REALICE EL PAGO DE LOS INTERESES QUE RESULTEN SOBRE EL SALDO INSOLUTO (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 276/2017. MUNICIPIO DE LA HEROICA CIUDAD DE TLAXIACO, ESTADO DE OAXACA. 21 DE AGOSTO DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ QUIEN SE RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. AUSENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiuno de agosto de dos mil diecinueve** por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 276/2017 promovida por el Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Estado de Oaxaca, por conducto de Luis Barrios Núñez, quien se ostentó como síndico hacendario, en la que demandó la invalidez de los actos emitidos por el Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría General de Gobierno, así como del Poder Legislativo por conducto de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior y la Comisión Permanente de Gobernación en el ámbito de sus respectivas competencias, que se indican:¹

¹ Por oficio recibido el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como obra en el sello al reverso de la página 25 del expediente en que se actúa.

a) La orden verbal o por escrito para destituir a los integrantes de la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento (Comisión autorizada en el acta de sesión de Cabildo de tres de enero de dos mil diecisiete).

b) La orden de retener la entrega de las participaciones y aportaciones durante el ejercicio de dos mil diecisiete, y su entrega a personas no autorizadas por el Cabildo municipal.

c) El reconocimiento de una Comisión de Hacienda diversa a la autorizada por el Cabildo del Municipio actor.

I. Antecedentes

1. Los antecedentes narrados en la demanda son los siguientes:²

2. El once de septiembre de dos mil diecisiete, el síndico hacendario del Municipio recibió una llamada del presidente de la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso Estatal, para citarlo a comparecer junto con el presidente municipal y demás concejales municipales, en las instalaciones del Congreso del Estado. En esa reunión se les obligó a convocar a una reunión extraordinaria de Cabildo para el dieciocho de septiembre siguiente.

3. El quince de septiembre del mismo año el presidente municipal, a fin de colaborar con el Estado, envió convocatoria para la sesión extraordinaria. Sin embargo, dicha sesión no se pudo llevar a cabo porque varios concejales se inconformaron con el orden del día y se retiraron.

4. El veinte de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente municipal recibió una llamada del director del Gobierno del Estado de Oaxaca, citándolo a una reunión porque diversos concejales le solicitaron que se aprobara la acreditación de un nuevo tesorero diverso al autorizado por el Ayuntamiento.

5. El veintiuno de septiembre siguiente, el presidente municipal acudió con el director del Poder Ejecutivo, en donde se le informó que se había solicitado la acreditación de un tesorero diverso al nombrado y acreditado, y que, por tanto, se entregarían al nuevo tesorero los fondos. Asimismo, sin mostrar documento alguno que acreditara el nombramiento de ese nuevo tesorero, le advirtió que los recursos se suspenderían hasta en tanto no se expidieran las acreditaciones, según la orden proveniente del Congreso del Estado de Oaxaca.

² Páginas 4 a 9 del expediente en que se actúa.

6. Posteriormente, el presidente municipal y el síndico hacendario se dirigieron a la Secretaría de Finanzas en donde "de forma verbal y tajantemente" se les dijo que tenían órdenes giradas por el gobernador del Estado, el presidente de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior Estatal y del Auditor Superior del Congreso, de suspender el pago de los recursos federales "hasta nueva orden".

7. Se afirma no haber recibido hasta el momento de la presentación de la controversia constitucional, ningún documento oficial, sino que solamente se ha dado la orden para que no se paguen las participaciones en forma y términos de lo señalado por la nueva comisión de hacienda municipal. Además la tesorera legalmente nombrada y acreditada por el Ayuntamiento es la ciudadana Eva Esbeidy Vásquez Cervantes, autorizada mediante acta de sesión de Cabildo de tres de enero de dos mil diecisiete.³

8. **Conceptos de invalidez.** En sus tres conceptos de invalidez, el Municipio actor señaló en síntesis que:

a) Primero. Con base en los artículos 40, 41 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de la autoridad estatal respetar los acuerdos válidos tomados por la máxima autoridad del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, por lo que los actos y omisiones cuya invalidez se demanda resultan violatorios de los citados artículos constitucionales.

b) Segundo. Con los actos y omisiones impugnados el Estado de Oaxaca transgredió los principios constitucionales de libre administración de la hacienda pública municipal e integridad de los recursos económicos municipales, violando el sistema de coordinación fiscal y contraviniendo los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Federal. La intervención del Estado de Oaxaca en los fondos de las participaciones federales que le corresponden a los Municipios es de simple cuestión administrativa y en los fondos de aportaciones, si bien tiene facultades de manejo y control, nunca de disposición, manejo o retención.

c) Tercero. Los actos u omisiones son violatorios de los artículos 14 y 16 en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues no se le dio garantía de audiencia. No existió un procedimiento administrativo,

³ Páginas 34 a 37 del expediente principal.

legislativo o judicial en el que se le haya permitido ser oído y en su caso, aportar pruebas ante la decisión de la suspensión o retención de los recursos. En ese sentido, el dictamen, resolución, acuerdo u orden verbal o escrita, por medio del cual se ordenó suspender las transferencias, son ilegales.

9. Artículos constitucionales señalados como violados. El Municipio actor señaló como violados los artículos 14, 16, 40, 41, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Trámite de la controversia constitucional

10. Admisión y trámite. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de conformidad con el turno que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.⁴

11. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del Municipio actor y como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, a quienes emplazó para que formularan su contestación, no tuvo como demandadas a las Secretarías de Gobierno y de Finanzas Estatales, ni a las comisiones permanentes de Vigilancia de la Auditoría Superior y de Gobernación, ambas del Congreso del Estado de Oaxaca, en virtud de que se trata de órganos y dependencias subordinadas a dichos poderes; y dio vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.⁵

12. Contestación del Poder Ejecutivo Local. El Poder Ejecutivo, a través del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en su contestación señaló,⁶ en síntesis, que:

⁴ Por acuerdo de 23 de octubre de 2017. Páginas 38 y 39 del expediente.

⁵ Por acuerdo de 26 de octubre de 2017. Página 40 y siguientes del expediente.

Cabe señalar que mediante auto de esta misma fecha se concedió la medida cautelar solicitada por el Municipio actor para el efecto de que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de la Secretaría de Finanzas, se abstuviera de ejecutar cualquier orden o acuerdo, verbal o escrito, que tuviera como finalidad retener los recursos económicos que legalmente le corresponden al Municipio; y que a fin de no afectar la prestación de los servicios públicos municipales, dicha autoridad debería dictar las medidas que fueran necesarias para que los citados recursos se entregaran por conducto de las personas que al efecto hubiera autorizado el Ayuntamiento del Municipio actor, en términos de ley. Páginas 44 a 47 del cuaderno principal.

⁶ Páginas 50 a 74 del expediente en que se actúa.

a) Se debe decretar el sobreseimiento porque no existen los actos impugnados, toda vez que la Secretaría de Finanzas ha ministrado oportunamente al Municipio actor sus participaciones y aportaciones federales en las cuentas bancarias señaladas por el presidente municipal de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, conforme lo dispone el artículo 68, fracción XVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como los artículos 8 y 8-A de la Ley de Coordinación Fiscal para el mismo Estado. Por ello, al ser la supuesta retención de recursos federales, un acto futuro de realización no inminente, se solicita decretar el sobreseimiento de la controversia, pues a la fecha no ha existido invasión de competencias a su esfera municipal.

b) Se deben declarar infundados los conceptos de invalidez, pues no se han retenido los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, conforme al mecanismo de pago establecido en el acta de sesión solemne para la instalación del Ayuntamiento de primero de enero de dos mil diecisiete; el acta de sesión ordinaria de Cabildo para el nombramiento de secretario, tesorero y director de obras públicas, de tres de enero de dos mil diecisiete; el acta de toma de protesta de la tesorera y del secretario de la misma fecha; la sesión ordinaria de Cabildo para la asignación de regidurías del mismo día; y, finalmente, el acta de acuerdo de Cabildo para el mecanismo de pagos de cinco de enero de dos mil diecisiete.

13. **Contestación del Poder Legislativo Local.** El Poder Legislativo, a través de la presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, en su contestación⁷ señaló que era falso que el Congreso Estatal hubiera ordenado a la Secretaría de Finanzas que retuviera los recursos que integran la hacienda pública municipal del Municipio actor. Tampoco resulta verdadero que el Congreso Estatal hubiera emitido cualquier tipo de resolución encaminada a ordenar el reconocimiento por parte de la Secretaría de Finanzas de una comisión de hacienda diversa a la formada por el Cabildo Municipal de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco.

14. Posteriormente, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo dando contestación a la demanda de controversia constitucional, mediante acuerdo de doce de enero de dos mil dieciocho.⁸

⁷ Páginas 204 a 209 del expediente principal.

⁸ Páginas 225 a 226 del expediente principal.

15. **Trámite de la primera ampliación de demanda.** Por escrito presentado el seis de febrero dos mil dieciocho,⁹ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, en su carácter de síndico procurador y síndico hacendario del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca,¹⁰ ampliaron la demanda de controversia constitucional, en contra de la Secretaría Finanzas y de la Secretaría de Gobierno, ambas del Poder Ejecutivo de la entidad.

16. Los actos impugnados señalados en la ampliación son los siguientes:

1. La negativa de darle validez a los actos o acuerdos tomados por mayoría calificada de sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, en donde se aprobaron los siguientes puntos:

- Cambiar la sesión de Cabildo de sesión extraordinaria a ordinaria.
- La aprobación del nombramiento de Alejandro Santiago Ortiz como secretario municipal.
- La aprobación de la licencia por tiempo indefinido para separarse de su cargo a Heriberto Jiménez Vázquez y requerir al suplente para que asuma su titularidad.
- La aprobación del nombramiento de Esperanza Margarita Gómez Martínez como tesorera municipal.
- La aprobación del nombramiento de Jorge Santiago Juárez como director de Obras Públicas.
- La aprobación del nombramiento de Nelson León Martínez y José Edgar Aguilar Cruz como alcaldes constitucionales.
- La aprobación de cambio de titulares de la siguiente forma:

⁹ Páginas 276 a 313 del expediente principal.

¹⁰ Por acuerdo de 22 de enero de 2018, que obra en las páginas 275 del expediente principal, dictado por el Ministro instructor en respuesta a las documentales recibidas el 16 de enero del mismo año, se les tuvo por presentados con la personalidad que ostentan, páginas 233 a 274 del expediente en que se actúa, y en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Sindicatura o regiduría	Nuevo titular
Síndico procurador	Demetrio Manuel Gómez Martínez.
Síndico hacendario	Raúl Naduvic Velasco Cruz
Regidor de Ecología y Medio Ambiente	Silvia León Coronel
Regidor en Educación	Luis Barrios Núñez
Regidor de Ecología y Medio Ambiente	Silvia León Coronel
Regidor de Desarrollo Social y Vinculación Interinstitucional	Eric Vásquez Gómez
Regidor de Infraestructura y Desarrollo Urbano Municipal	Artemio Guzmán León

- La aprobación de cambio de integrantes de la Comisión de Hacienda, integrada por Raúl Naduvic Velasco Cruz, Nazhely Velasco Cruz y Esperanza Margarita Gómez Martínez.

- Se autorizó al Ayuntamiento para que durante el ejercicio fiscal 2018 (dos mil dieciocho), se sujete al mecanismo de pago de las participaciones federales en forma quincenal en partes iguales, los días 15 (quince) y último de día de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

- Se autorizó a la Secretaría de Finanzas para que el pago de participaciones municipales se realicen bajo la modalidad del sistema de pago electrónico interbancario en las cuentas aperturadas por el Municipio.

2. La validez que pretende darle la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca a las acreditaciones, sin tomar en cuenta los acuerdos de Cabildo del acta de cinco de enero de dos mil dieciocho, a pesar de haber sido notificada con el oficio MHCT/SF/001/2018 de diez de enero de dos mil dieciocho, signado por Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, síndico procurador y síndico hacendario del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, con sello de recibido de once de enero del mismo año.

3. La invalidez que pretende darle la secretaria de Gobierno al trámite de credencialización de los nuevos funcionarios y nuevas comisiones mediante la sesión ordinaria de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, que realizó el Municipio actor mediante el oficio MHCT/SGG/002/2018, de

veintisiete de enero del mismo año, firmado por Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, síndico procurador y síndico hacendario, del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, con sello de recibido el treinta de enero siguiente.

17. El Municipio actor, en la primera ampliación señala los siguientes antecedentes:

a) El doce de diciembre de dos mil diecisiete, la tesorera Eva Esbeidy Vásquez Cervantes presentó su renuncia al cargo, al presidente municipal quien convocó a sesión extraordinaria de Cabildo el cuatro de enero de dos mil dieciocho.

b) El cinco de enero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la sesión de Cabildo en la que se aprobó: modificarse el orden del día, estableciendo que se sometería a análisis, discusión y en su caso, aprobación el nombramiento del nuevo secretario municipal; la solicitud de licencia por tiempo indefinido del regidor de Desarrollo Social y Vinculación Interinstitucional; el nombramiento del nuevo tesorero municipal; el nombramiento del nuevo director de Obras Públicas; los nuevos alcaldes municipales y la conformación de la nueva Comisión de Hacienda Municipal quedando integrada por Raúl Naduvic Velasco Cruz, síndico hacendario, quien presidiría dicha comisión, Nazhely González González, regidora de Hacienda y Esperanza Margarita Gómez Martínez, tesorera municipal.¹¹

c) El once y doce de enero del mismo año se hizo del conocimiento a la Secretaría de Finanzas, al Congreso del Estado de Oaxaca, y a la Secretaría General de Gobierno, los acuerdos tomados en la sesión ordinaria de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, por la que, entre otras cosas, se autorizó la formación de una nueva Comisión de Hacienda.

d) El treinta de enero siguiente tramitaron ante la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal y/o Departamentos de Acreditación y Registro de Autoridades Municipales y/o Dirección de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno, la credencialización de los nuevos nombramientos; sin embargo, el titular del departamento, Alejandro Santiago Ortiz, les señaló que ninguna autoridad competente le había ordenado emitir las credenciales y que para él, el acta de sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho era ilegal.

¹¹ En las páginas 256 a 270 del expediente principal consta el cambio de orden del día.

e) Se han hecho múltiples requerimientos a la Secretaría de Finanzas para que los recursos correspondientes al Municipio actor se entreguen por medio de cheques bancarios, sin recibir respuesta o el entero correspondiente.

18. En sus conceptos de invalidez de la primera ampliación de demanda señaló lo siguiente:

a) Existe una violación a los artículos 1o., 2o., 14, 16 y 115, primer párrafo, fracción IV, de la Constitución Federal, por el acto inminente de ejecución que tiene como fin violar los derechos y garantías de audiencia y de defensa del Ayuntamiento, en virtud de que es facultad del Municipio administrar libremente su Hacienda, lo que no puede cumplirse ya que no se ha hecho entrega de los recursos a las personas autorizadas por el Ayuntamiento, pues se dejó de observar que mediante acta de sesión de cinco de enero de dos mil dieciocho, se nombra una nueva Comisión de Hacienda. Por lo que existe una violación constitucional en perjuicio del Ayuntamiento, al haber retenido los recursos correspondientes.¹²

19. Por acuerdo de doce de febrero de dos mil dieciocho,¹³ el Ministro instructor admitió la ampliación de demanda formulada por el Municipio actor en contra de hechos nuevos, sin perjuicio de lo que pudiera decidirse al dictar sentencia. Asimismo, tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca por lo que ordenó emplazarlo para que formulara su contestación a la citada ampliación y dio vista a la hoy Fiscalía General de la República.

20. **Contestación a la primera ampliación de la demanda.**¹⁴ El Poder Ejecutivo de Oaxaca, a través de su consejero jurídico, señaló lo siguiente:

¹² El Poder Ejecutivo, a través del procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, mediante oficio recibido el nueve de febrero de dos mil dieciocho en este Alto Tribunal, expresó en síntesis que, tomando en consideración que el conflicto que existe al interior del Ayuntamiento, es entre los concejales que suscribieron el acta de sesión de Cabildo de fecha cinco de enero de dos mil dieciocho y los que no la reconocen, solicita a este tribunal autorizar a la Secretaría de Finanzas para proceder "conforme a lo dispuesto por el artículo 8 B, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, a efecto de que se puedan depositar los recursos económicos de los ramos 28 y 33, fondos III y IV del Presupuesto de Egresos en las subcuentas correspondientes del fideicomiso de la administración y pago, a favor del Municipio". En caso de no autorizar lo solicitado, requirió que se le indicara a través de qué persona o medio legal administrar los recursos federales en cuestión.

¹³ Páginas 319 a 322 del expediente. Cabe señalar que en este mismo auto, con fundamento en el artículo 35 de la ley reglamentaria de la materia, se requirió al poder demandado para que al contestar la ampliación de la demanda, remitiera copias certificadas de todas las documentales relacionadas con los actos impugnados.

¹⁴ Página 595 a 922 del expediente en que se actúa. Por acuerdo de veintisiete de abril de dos mil dieciocho se tuvo por contestada la demanda de controversia constitucional y ofrecidas como

a) Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, carecen de "interés legítimo" para promover ampliación de controversia, pues la facultad de representación legal del Municipio le corresponde al síndico municipal Luis Barrios Núñez, como se advierte de las actas de uno, tres y cinco de enero de dos mil diecisiete, sin que se advierta que haya sido revocado, vetado, suspendido o en su caso haber solicitado licencia.

b) El acta de cinco de enero de dos mil dieciocho con la que Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz pretenden legitimarse es ilegal, porque se desconoció al presidente municipal, estuvo ausente el secretario municipal y además se cambió el orden del día, así como el tipo de sesión de extraordinaria a ordinaria.

c) En ningún momento se han suspendido o retenido los ingresos del Municipio actor, ya que se han realizado por medio de transferencias bancarias a las cuentas señaladas por Oscar Eduardo Ramírez Bolaños, presidente municipal. Por ello, el acto impugnado es inexistente y, por tanto, debe sobreseerse en la controversia de conformidad con el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia. En este sentido, no puede considerarse que se ha invadido la esfera de competencias del Municipio actor.

d) No se expresaron conceptos de invalidez en contra de la supuesta negativa de dotar de validez los actos y acuerdos tomados por la mayoría calificada en la sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho.

e) Del acta de cinco de enero mencionada, no se extraen las cuentas bancarias, aunado a que esta acta no está firmada por el presidente municipal, de ahí que la autoridad consideró óptimo ministrar los recursos a través del presidente municipal Oscar Eduardo Ramírez Bolaños.

21. El acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho era ilegal porque no contaba con el sello oficial ni con la firma del presidente municipal, tampoco cumplía con el quórum legal, por lo que debía presumirse la falta de consentimiento de dicha sesión, además se omitió remitir el acta de sesión de Cabildo donde la mayoría de los integrantes, aprobaron la institución

pruebas las documentales que acompaña. En cuanto a la primera solicitud de requerimiento expresada por la autoridad, se acordó que en caso de considerarlo necesario para la mejor resolución del asunto, haría el requerimiento respectivo y en cuanto a la segunda, que no había lugar para acordar, toda vez que dicha prueba es de posiciones. Páginas 923 a 924 del expediente en que se actúa.

financiera, clave interbancaria y el número de referencias de las mismas o que haya justificado la causa de no haberlo presentado en tiempo y forma.

22. Por lo que se ha respetado la autonomía municipal y la libre administración de la hacienda pública, pues a través de la Secretaría de Finanzas ha ministrado los recursos económicos que por ley le corresponden al Municipio en forma legal y oportuna, a través del mecanismo de pago indicado por el presidente municipal.

23. **Opinión de la anterior Procuraduría General de la República.** Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

24. **Trámite de la segunda ampliación de demanda.** Por escrito recibido el cinco de abril dos mil dieciocho,¹⁵ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, en su carácter de síndico procurador y síndico hacendario del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, ampliaron por segunda ocasión la demanda de controversia constitucional, señalando como autoridades demandadas al Tribunal Electoral y a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, en la que demandaron la invalidez de lo siguiente:

"... la validez que le pretende dar al Acuerdo para la ministración de participaciones y aportaciones federales, con el oficio SF/SI/PF/DC/DCSN/794/2018, de fecha 12 de marzo, dentro del expediente PE12/108H.1/C6.6.2/003/2018, signado por José Salvador Velázquez Ramos, procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, quien es un subordinado de esta dependencia el Poder Ejecutivo, y que no tiene facultades dentro del marco de su competencia las normas respectivas para reconocer un documento de orden legal y legítimo y aluda a oficios con el solo dicho del presidente municipal y con un solo concejal que se ostenta con un cargo que ya no tiene, y que dicha determinación ilegal no deduce que dicha sesión extraordinaria fue convocada para nombrar o ratificar al secretario municipal y que al no existir tal hecho, no puede existir una certificación por obvias circunstancias ..."

25. En los conceptos de invalidez de la segunda ampliación de demanda se señaló lo siguiente:

¹⁵ Páginas 394 a 581 del expediente principal.

a) A la Secretaría de Finanzas no le correspondía juzgar si la sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, cumplía o no con todos los requisitos para ser válida legalmente, pues dicha facultad no existe, además de que se prejuzga sobre el fondo de la presente controversia constitucional, al atribuirse facultades que no le competen.

b) Se viola su derecho al debido proceso por no valorar las pruebas aportadas mediante oficio MHCT/SF/003/2018 y sus anexos, entregados dentro del plazo legal en el expediente PE/12/108H.1/C6.6.2/003/2018.

c) Se pretende entregar las participaciones y aportaciones federales al presidente municipal que no está autorizado por el Ayuntamiento para recibir las cuando la competencia es exclusiva de la tesorería municipal quien forma parte de la comisión de hacienda nombrada por la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento.

26. Por acuerdo de once de abril de dos mil dieciocho,¹⁶ el Ministro instructor por una parte, desechó por notoria improcedencia el acto consistente en la resolución que en su momento dicte el Tribunal Electoral de Oaxaca en el expediente JDC/24/2018, al tratarse de un acto futuro dado que no se conocía el sentido de la resolución y, por tanto, no se tenía certeza de que le provocaría algún perjuicio al Municipio actor que pudiera ser susceptible de estudio, y por otra parte, en cuanto al oficio impugnado de la Secretaría de Finanzas admitió la segunda ampliación de demanda, sin perjuicio de lo que pudiera decidirse al dictar sentencia. Asimismo, tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca por lo que ordenó emplazarlo para que presentara su contestación y dio vista a la hoy Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

27. **Contestación a la segunda ampliación de demanda.**¹⁷ El Poder Ejecutivo, a través del consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca

¹⁶ Páginas 581 a 586 del expediente en que se actúa.

¹⁷ Páginas 1076 a 1134 del expediente en que se actúa (tomo II). Por acuerdo de 20 de junio de 2018, se tuvo por contestada la segunda ampliación de demanda de controversia constitucional. Por otra parte, se le consideró omiso en dar cumplimiento al requerimiento, se le reiteró nuevamente para que remitiera copia certificada de las documentales relacionadas con el acto impugnado, esto es, todas las que dicha autoridad estimó necesarias para la emisión del "Acuerdo para la ministración de participaciones y aportaciones federales" de doce de marzo de dos mil dieciocho. Páginas 1135 y 1136 del expediente en que se actúa (tomo II).

Posteriormente en acuerdo nueve de julio de dos mil dieciocho, se tuvo por desahogado el requerimiento antes referido. Páginas 1473 y 1474.

"Acuerdo para la ministración de participaciones y aportaciones federales".

formuló su contestación a la segunda ampliación de demanda en la que señaló lo siguiente:

a) La segunda ampliación de la demanda resulta extemporánea porque el desconocimiento de los acuerdos de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, no califican como un hecho nuevo o superveniente porque lo único que se busca con esta segunda ampliación es robustecer los argumentos de la primera ampliación.

b) La ampliación es extemporánea respecto del oficio impugnado, porque tuvo conocimiento desde el doce de marzo de dos mil dieciocho y debía impugnarlo dentro de los quince días siguientes. Por tanto, debe sobreseerse porque fue consentido.

c) Han cesado los efectos del acto de cinco de enero de dos mil dieciocho, en virtud de la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral en el expediente JDC/122/2017, con fecha de veintinueve de enero de dos mil dieciocho. El Tribunal Estatal ordenó al presidente municipal convocar a una sesión ordinaria para la designación del síndico procurador, no obstante se manifestó que "no ha ocurrido, pues el presidente se ha negado a convocar a sesión de Cabildo para dicho asunto"; es dable señalar que como confesión expresa, hasta el momento no se ha realizado dicha designación. En tal sentido, al no existir mayoría calificada para la celebración de sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, ésta resulta ser ilegal.

d) El acta de sesión de Cabildo de cinco de enero mencionada, es contraria a derecho, por no respetar el principio de prelación contenido en los artículos 260 y 261 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y 29, 30 y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, ya que si bien se prevé la existencia de una planilla ganadora, también existe un orden de prelación para asumir los cargos para los cuales fueron electos.

e) Los promoventes carecen de legitimación para promover una ampliación de la demanda porque esa facultad corresponde exclusivamente al síndico municipal Luis Barrios Núñez.

f) Se debe sobreseer en la controversia constitucional porque no se ha invadido la esfera de derechos del Municipio actor pues se han ministrado los recursos que le corresponden a través de las cuentas bancarias correspondientes. Máxime que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en sentencia de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, dentro del expediente JDC/24/2018

y su acumulado JDC/36/2018, determinó declarar la invalidez de las actas de sesión de Cabildo de cinco de enero y diez de marzo ambas de dos mil dieciocho, en la parte relativa en que se determinaron aprobar el cambio de titulares de las sindicaturas y regidurías del Ayuntamiento.

g) Insiste, en que el acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, es ilegal porque no contaba con el sello oficial ni con la firma del presidente municipal, además de que no cumple con el quórum legal.

h) Existía incertidumbre para realizar el pago ocasionado por el conflicto interno, aunado a la incongruencia que existía en lo solicitado el treinta de enero de dos mil dieciocho respecto a la credencialización de los nuevos nombramientos y que se depositara el pago de participaciones y aportaciones federales frente a los acuerdos tomados en la sesión de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, pues en esta última se solicitó el pago de dichos conceptos mediante transferencias electrónicas interbancarias mientras que lo solicitado el treinta de enero de dos mil dieciocho, fue el pago mediante cheque, dejando en estado de incertidumbre a la Secretaría de Finanzas. Además de que en ningún momento señalaron las cuentas bancarias. En consecuencia, no se ha violado la autonomía municipal ni la libre administración de su hacienda pública, pues ha ministrado en tiempo y forma los recursos que por ley le corresponde al Municipio actor.

28. Opinión de la anterior Procuraduría General de la República hoy Fiscalía. Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

29. Trámite de la tercera ampliación de demanda. Por escrito presentado el veintiuno de mayo dos mil dieciocho,¹⁸ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, en su carácter de síndico procurador y síndico hacendario del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, ampliaron por tercera ocasión la demanda de controversia constitucional, en contra del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, demandando la invalidez de lo siguiente:

"El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ..., al pretender desconocer los acuerdos de Cabildo de las actas de Cabildo de fechas 5 de enero y 10 de

¹⁸ Páginas 929 a 964 del expediente principal.

marzo de 2018, con la cual (sic) le dimos trámite a la controversia constitucional en mención, actos de intromisión de esta autoridad señalada como responsable, sin competencia ...

"La validez que pretende darle el Tribunal Electoral, (sic) del Poder Judicial del Estado de Oaxaca a la demanda del juicio JDC/24/2018, interpuesta el veintitrés de febrero del presente año por los ciudadanos C. Mario Palacios Vasquez, suplente del concejal en funciones, C. Eric Vasquez Gomez, regidor de Desarrollo Social y Vinculación interinstitucional, y que con documentos apócrifos se ostentó ante esta Autoridad Electoral como sindico procurador, y así desconocer los acuerdos de Cabildo tomados en sesión ordinaria de fecha 5 de enero de 2018, mediante juicio ciudadano (JDC/24/2018), contra actos del presidente municipal y Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, para la Protección de Derechos Político-Electorales del Ciudadano, por supuestas violaciones al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular.

"Y en ese mismo juicio (JDC/24/2018), de la ciudadana Bertha Cruz Reyes, regidora de agencias barrios y colonias, quien se ostenta como regidora de ecología y medio ambiente, falsea información y con argucias provocó un acto jurídico para que esta autoridad electoral, le reconozca que se encuentra en tiempo y en forma, para tramitar el juicio de protección de derechos político electorales en la vertiente de obstaculización al cargo, ya que a pesar de haber estado presente y tener pleno conocimiento de los acuerdos tomados en la sesión de Cabildo ordinaria de fecha 5 de enero de 2018, en contra del Acta de Sesión de Cabildo, del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Estado de Oaxaca, de fecha 5 de enero donde se cambió la Comisión de Hacienda Municipal, ya que la pretensión de tales actores en dichos juicios es que se declaren fundados sus motivos de agravios y, en consecuencia, revoque la referida determinación jurisdiccional, para el efecto de que se revoque el acta de sesión ordinaria de Cabildo de fecha 5 de enero de 2018, acta con el cual nos apersonamos a la controversia 276/2017, en la que se otorgó incidente de suspensión y en consecuencia desconocer, la integración de la nueva Comisión de Hacienda Municipal integrada por los CC. Raúl Naduvic Velasco Cruz (nombrado como nuevo síndico hacendario de la misma sesión), Nazhely González González, regidora de Hacienda y Esperanza Margarita Gómez Martínez (nombrada como nueva tesorera municipal en la misma sesión), a quienes la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, les autorizo para que cobraran y administraran los recursos de las participaciones y aportaciones fiscales federales de los ramos 26 y ramo 33 fondos III y IV del ejercicio fiscal 2018, mismo que la

Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca le ha ministrado de manera ilegal al presidente municipal y que es motivo de litigio en esta Suprema Corte dentro de la controversia constitucional 276/2017.

"...

"El once de abril del año en curso, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, determinó entre otros aspectos, acumular el juicio ciudadano JDC/24/2018 al diverso JDC/24/2018, al estimar la conexidad de la causa.

"Con la emisión de la sentencia de fecha 18 de mayo del 2018 dentro del juicio ciudadano (JDC/24/2018), el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca pretende violentarnos nuestra autonomía municipal ya que los hechos que impugnan los actores no son materia electoral, sino corresponden al derecho municipal al ser acuerdos emanados por el Ayuntamiento, órgano de gobierno del Municipio, máxime que el acta de sesión de fecha 5 de enero de 2018, es con la que nos encontramos apersonados en la presente controversia constitucional y el acta de fecha 10 de marzo de 2018 donde se ratificaron los acuerdos del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que se hiciera el pago de los recursos municipales a la Comisión Nacional de Hacienda nombrada en la sesión de 5 de enero de 2018 y que será motivo de análisis en el estudio de fondo por esta Suprema Corte de Justicia sobre la legalidad e ilegalidad de las actas de fechas 5 de enero y 10 de marzo de 2018 para determinar si los pagos de los recursos municipales fueron hechas a las personas autorizadas para tal fin al dictar sentencia en la presente controversia."

30. El concepto de invalidez formulado en la tercera ampliación de demanda, en síntesis, expresa que existe una violación a los artículos 1o., 2o., 14, 16, 35 y 115 de la Constitución Federal, ya que de manera ilegal en una sentencia carente de motivación y fundamentación, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca declaró la invalidez de las actas de sesión ordinarias de Cabildo del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, de fechas cinco de enero y diez de marzo ambos de dos mil dieciocho, en la parte en que se determinó el cambio de titulares de las sindicaturas y regidurías del Ayuntamiento, con lo cual se dejaba sin materia a la controversia constitucional pues determinar si los pagos de los recursos de las participaciones y aportaciones fiscales federales que le corresponden al Municipio actor fueron pagados a las personas legalmente autorizadas por el Ayuntamiento, será motivo de análisis del fondo al dictar la sentencia.¹⁹

¹⁹ Página 941 del expediente en que se actúa (tomo II).

31. Por acuerdo de veintidós de mayo de dos mil dieciocho,²⁰ el Ministro instructor admitió la tercera ampliación de demanda formulada por el Municipio actor en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Oaxaca, el dieciocho de mayo del dos mil dieciocho. Asimismo, tuvo como autoridad demandada al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca por lo que ordenó emplazarlo para que presentara su contestación a la citada ampliación y dio vista a la entonces Procuraduría General de la República.

32. **Opinión de la entonces Procuraduría General de la República.** Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

33. **Contestación a la tercera ampliación de la demanda.**²¹ El Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, señaló que se declarara improcedente la presente controversia constitucional, por tratarse de un acto meramente electoral, narrando los siguientes antecedentes:

a) El diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, Raúl Naduvic Velasco Cruz y los demás síndicos del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, presentaron un juicio ciudadano local JDC/122/2017, en el que hicieron valer como agravios la ausencia de convocatoria para la celebración de sesiones ordinarias de Cabildo, en especial para llamar al suplente al cargo de síndico procurador, por encontrarse éste privado de la libertad.

b) El veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, Luis Barrios Núñez, síndico hacendario del Ayuntamiento, promovió controversia constitucional 276/2017, por retención de recursos por parte de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo Local, entre otros; y solicitó la suspensión inmediata del acto impugnado, que le fue acordada por auto de veintiséis de octubre del mismo año.

c) El cinco de enero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo una sesión de Cabildo en la que se determinó aprobar la reasignación de titulares de las sindicaturas y regidurías.

d) El veintinueve de enero de dos mil dieciocho se dictó sentencia en el juicio ciudadano JDC/122/2017, para que el presidente municipal convocara

²⁰ Páginas 987 a 992 del expediente en que se actúa

²¹ Páginas 1478 a 1498 del expediente en que se actúa (tomo II). Mediante acuerdo de doce de julio de dos mil dieciocho, se tuvo al presidente del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca dando contestación a la tercera ampliación de demanda. Página 1499 del expediente en que se actúa (tomo II).

a cada uno de los actores a las sesiones ordinarias de Cabildo por lo menos una vez a la semana, y convocar dentro del plazo de tres días a los integrantes del Cabildo para cumplir con el procedimiento de revocación de mandato, pues el ciudadano que fungía como síndico procurador se encontraba privado de la libertad y se realizara el pago de la dieta a los actores del juicio. Asimismo, se ordenó a la Secretaría General del Estado emitiera la acreditación del regidor de desarrollo social y se declaró válida el acta de dieciocho de septiembre de dos mil dieciséis en la parte correspondiente a este nombramiento.

e) El ocho de febrero de dos mil dieciocho, en cumplimiento de la sentencia, el presidente municipal nombró, mediante sesión de Cabildo, a Mario Palacios Vásquez al cargo de síndico procurador.

f) El veintitrés de febrero de dos mil dieciocho se nombró a Mario Palacios Vásquez y a Bertha Cruz Reyes, síndico procurador y regidora de Ecología. Posteriormente, promovieron el juicio ciudadano JDC/24/2018, aduciendo la vulneración a su derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, reclamando del Ayuntamiento del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, el acta de sesión ordinaria de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho y la reestructuración del Ayuntamiento por violación al principio de prelación, así como el reconocimiento de la misma por las distintas autoridades demandadas.

g) El diecisiete de abril de dos mil dieciocho, Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, ostentándose con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, junto con cinco actores más, en su carácter de regidores, secretario y tesorero del mismo Ayuntamiento, promovieron juicio ciudadano JDC/36/2018, contravirtiendo la negativa de la Secretaría de Finanzas Estatal de entregar los recursos que por concepto de aportaciones y participaciones corresponde al Municipio, específicamente, la comisión de hacienda nombrada mediante acta de cinco de enero de dos mil dieciocho; de la Secretaría General del Gobierno la omisión de respuesta a los oficios mediante los cuales se solicitaron credenciales y acreditaciones de los concejales; del presidente municipal, la omisión de ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento tomadas en las sesiones de Cabildo.

h) El dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, el tribunal responsable emitió sentencia en ambos juicios (JDC/24/2018 y su acumulado JDC/36/2018), en la que ordenó:

- Desechar las demandas en contra de las omisiones reclamadas a la Secretaría (sic) del Estado de Oaxaca.

- Declarar la invalidez de las actas de sesión de cinco de enero y de diez de marzo de dos mil dieciocho, en la parte relativa al cambio de titulares de las sindicaturas y regidurías.

i) En contra de la referida sentencia, se acudió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, instaurándose el juicio ciudadano identificado con la clave SX-JDC-420/2018. El veintidós de junio de dos mil dieciocho la Sala Regional resolvió:

- Sobreseer en el juicio electoral respecto de Nelson León Martínez, en su carácter de alcalde municipal.

- Confirmar la sentencia de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el juicio ciudadano JDC/24/2018 y su acumulado JDC/36/2018.

j) En lo que respecta a la falta de competencia que se alega en la tercera ampliación de la demanda,²² el análisis se centró en la legalidad de las sesiones del Cabildo para determinar si el actor tendría que ser nombrado síndico procurador, ante el cambio en las primeras tres posiciones del Cabildo en comento, y de esa manera dicha circunstancia se tornó en una vulneración a los derechos político-electorales del actor, lo cual es un acto que compete a la materia electoral, como lo es la vulneración al principio de prelación entre las tres primeras posiciones de la lista de candidatos que obtuvo la constancia de mayoría y de validez en la elección.

34. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional 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, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos del Poder Ejecutivo y se puso el expediente en estado de resolución.²³

35. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema

²² En específico, la autoridad responsable cita los artículos 24, apartado 1 y 261 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que regulan la elección del Ayuntamiento; los artículos 29, 30, 31 y 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca que regula al Ayuntamiento y los artículos 68, 71 y 75 de la misma ley, que regulan la figura del presidente municipal y de los síndicos. Página 1482 del expediente en que se actúa (tomo II).

²³ La audiencia se celebró el diecisiete de enero de dos mil diecinueve.

Corte en sesión pública solemne de dos de enero del mismo año, y toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a fin de que elabore el proyecto de resolución que corresponda.

36. **Radicación en la Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

III. Competencia.

37. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco del Estado de Oaxaca y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad, en el que no existe planteamiento de inconstitucionalidad de norma general alguna, por lo que se surte la competencia de esta Primera Sala para resolver este conflicto.

IV. Precisión de los actos impugnados en la demanda.

38. De conformidad con los artículos 39 y 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,²⁴ procede ahora determinar lo que efectivamente se está impugnando en la demanda de controversia constitucional.

39. En el escrito de demanda se advierte que el Municipio actor, por conducto de su síndico hacendario Luis Barrios Núñez, impugna lo siguiente:

a) La orden verbal o por escrito para destituir a los integrantes de la Comisión de Hacienda del Ayuntamiento (Comisión autorizada en el acta de sesión de Cabildo de tres de enero de dos mil diecisiete).

²⁴ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

b) La orden de retener la entrega de las participaciones y aportaciones, que le corresponden al Municipio actor, durante el ejercicio dos mil diecisiete, y su entrega a personas no autorizadas por el Cabildo municipal, así como el reconocimiento de una Comisión de Hacienda diversa a la autorizada por el Cabildo del Municipio actor.

40. Esta Primera Sala considera que debe sobreseerse por lo que respecta a la impugnación del acto señalado en la demanda identificado en el **inciso a)**, puesto que, por un lado, las autoridades demandadas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Oaxaca, negaron su existencia y, por otro, en autos no obra constancia alguna de la orden verbal o escrita para destituir a los integrantes de la comisión de hacienda del Ayuntamiento.

41. Por tanto, dada la negativa expresa sobre la existencia de este acto y al no existir constancias en autos que permitan acreditar su existencia, lo procedente es sobreseer en el juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.²⁵

42. Por lo que hace al segundo acto impugnado, señalado en el **inciso b)**, respecto de la orden de retener la entrega de las participaciones y aportaciones, que le corresponden al Municipio actor durante el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, su entrega a personas no autorizadas y el reconocimiento de una Comisión de Hacienda diversa a la autorizada por el Cabildo, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca señala que debe sobreseerse respecto de dichos actos por la inexistencia de los mismos, pues ha ministrado oportunamente los recursos municipales en las cuentas bancarias señaladas por el presidente municipal, conforme lo dispone el artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y los artículos 8 y 8-A de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad.

43. No obstante, esta Primera Sala considera que debe desestimarse dicho planteamiento, porque el problema central a resolver en el presente medio de control, es precisamente si se han entregado o no los recursos municipales que le corresponden al Municipio actor y si esta entrega se ha realizado a través de las personas autorizadas por el Ayuntamiento para ello, lo cual será materia del estudio de fondo del presente asunto.

²⁵ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; ..."

44. En este sentido, debe tenerse como impugnada la omisión de entrega de las participaciones y aportaciones que le corresponden al Municipio actor durante el ejercicio dos mil diecisiete, y su entrega a personas no autorizadas por el Cabildo municipal, así como el reconocimiento de una Comisión de Hacienda diversa a la autorizada por el Cabildo del Municipio actor.

45. Cabe aclarar que, si bien el Municipio actor impugna la omisión de pago por todo el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, sólo será materia de análisis los recursos financieros que al momento de la presentación de la demanda –veintitrés de octubre de dos mil diecisiete– eran exigibles, esto es, que existía la obligación de pago. Ello de conformidad con lo resuelto en las controversias constitucionales 227/2016, fallada el trece de junio de dos mil dieciocho, 213/2016, resuelta el veinte del mismo mes y año, 140/2016 votada el cuatro de julio del mismo año y 155/2016 fallada el quince de agosto de dos mil dieciocho.

V. Oportunidad.

46. El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁶ establece que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen actos será de treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

47. Sin embargo, respecto de actos de carácter omisivo la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

48. Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

²⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

49. Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

50. En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que la demanda será oportuna, igualmente, mientras esta subsista.

51. Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

52. En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, consistente en la entrega de las aportaciones y participaciones correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecisiete, esto es, de las pruebas que obran en autos, se advierte que se trata de seis fondos, a saber:

Fondos	Fechas exigibles a partir de la presentación de la demanda
1. Fondo de Fomento Municipal (FFM)	Del mes de enero al 13 de octubre de 2017
2. Fondo Municipal de Participaciones (FMP)	Del mes de enero al 13 de octubre de 2017
3. Fondo de Compensación (FC)	Del mes de enero al 29 de septiembre de 2017
4. Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI)	Del mes de enero al 29 de septiembre de 2017
5. Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)	Del mes de enero al 2 de octubre de 2017
6. Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)	Del mes de enero al 2 de octubre de 2017

53. Asimismo, se advierte que, en relación con los pagos de dichos fondos, éstos ya se llevaron a cabo por parte de la autoridad demandada, como se desprende a continuación:

Ramo	Recurso	Monto	Número de Cuenta	Fecha de pago	Página del expediente principal
28	Fondo Municipal de Participaciones (FMP) primera quincena de enero de 2017	\$1'033,526.00	Cheque No. 0459776	12-ene-17	77
28	FMP segunda quincena de enero de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	31-ene-17	78
28	FMP primera quincena de febrero de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	15-feb-17	79
28	FMP segunda quincena de febrero de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	28-feb-17	80
28	FMP primera quincena de marzo de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	15-mar-17	81
28	FMP segunda quincena de marzo de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	31-mar-17	82
28	FMP primera quincena de abril de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	12-abr-17	83
28	FMP segunda quincena de abril de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	28-abr-17	84
28	FMP primera quincena de mayo de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	12-may-17	85
28	FMP segunda quincena de mayo de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	30-may-17	86

28	FMP primera quincena de junio de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	15-jun-17	87
28	FMP segunda quincena de junio de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	30-jun-17	88
28	FMP primera quincena de julio de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	13-jul-17	89
28	FMP segunda quincena de julio de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	27-jul-17	90
28	FMP primera quincena de agosto de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	14-ago-17	91
28	FMP segunda quincena de agosto de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	29-ago-17	92
28	FMP primera quincena de septiembre de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	13-sep-17	93
28	FMP segunda quincena de septiembre de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	27-sep-17	94
28	FMP primera quincena de octubre de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	12-oct-17	95
28	Fondo de Fomento (FFM) Municipal primera quincena de enero de 2017	\$439,931.00	Cheque No. 0458544	11-ene-17	98
28	FFM segunda quincena de enero de 2017	\$439,921.00	0110024201	31-ene-17	99
28	FFM primera quincena de febrero de 2017	\$148,226.00	0110024201	15-feb-17	100
28	FFM segunda quincena de febrero de 2017	\$439,921.00	0110024201	28-feb-17	101

28	FFM primera quincena de marzo de 2017	\$439,921.00	0110024201	15-mar-17	102
28	FFM segunda quincena de marzo de 2017	\$439,921.00	0110024201	31-mar-17	103
28	FFM (primera quincena de abril de 2017)	\$439,921.00	0110024201	12-abr-17	104
28	FFM segunda quincena de abril de 2017	\$439,961.00	0110024201	28-abr-17	105
28	FFM primera quincena de mayo de 2017	\$439,920.00	0110024201	12-may-17	106
28	FFM segunda quincena de mayo de 2017	\$439,920.00	0110024201	30-may-17	107
28	FFM primera quincena de junio de 2017	\$439,920.00	0110024201	15-jun-17	108
28	FFM segunda quincena de junio de 2017	\$439,920.00	0110024201	30-jun-17	109
28	FFM primera quincena de julio de 2017	\$439,920.00	0110024201	13-jul-17	110
28	FFM segunda quincena de julio de 2017	\$439,920.00	0110024201	27-jul-17	111
28	FFM primera quincena de agosto de 2017	\$439,920.00	0110024201	14-ago-17	112
28	FFM segunda quincena de agosto de 2017	\$439,920.00	0110024201	29-ago-17	113
28	FFM primera quincena de septiembre de 2017	\$439,920.00	0110024201	13-sep-17	114

28	FFM segunda quin-cena de septiem-bre de 2017	\$439,920.00	0110024201	27-sep-17	115
28	FFM primera quin-cena de octubre de 2017	\$439,920.00	0110024201	12-oct-17	116
28	FC mes de enero de 2017	\$93,137.00	2019 ²⁷	28-feb-17	120
28	FC mes de febrero de 2017	\$87,270.00	2019	31-mar-17	121
28	FC mes de marzo de 2017	\$83,479.00	2019	28-abr-17	122
28	FC mes de abril de 2017	\$93,641.00	2019	30-may-17	123
28	FC mes de mayo de 2017	\$84,898.00	2019	30-jun-17	124
28	FC mes de junio de 2017	\$95,046.00	2019	27-jul-17	135
28	FC mes de julio de 2017	\$91,941.00	2019	29-ago-17	136
28	FC mes de agosto de 2017	\$91,779.00	2019	27-sep-17	137
28	FC mes de septiem-bre de 2017	\$93,119.00	2019	27-oct-17	138
28	Fogadi mes de enero de 2017	\$62,484.91	2019	28-feb-17	130
28	Fogadi mes de febrero de 2017	\$65,498.00	2019	31-mar-17	131
28	Fogadi mes de marzo de 2017	\$58,248.00	2019	28-abr-17	132
28	Fogadi mes de abril de 2017	\$63,858.00	2019	30-may-17	133
28	Fogadi mes de mayo de 2017	\$61,617.00	2019	30-jun-17	134

²⁷ Conviene precisar que esta cuenta corresponde a la clabe interbancaria número 012610001100242019 de la cuenta número 0110024201.

28	Fogadi mes de junio de 2017	\$66,877.00	2019	27-jul-17	125
28	Fogadi mes de julio de 2017	\$73,062.00	2019	29-ago-17	126
28	Fogadi mes de agosto de 2017	\$61,189.00	2019	27-sep-17	127
28	Fogadi mes de septiembre de 2017	\$63,245.00	2019	27-oct-17	128
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de enero de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335 ²⁸	1-feb-17	139
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de febrero de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	1-mar-17	140
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de marzo de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	3-abr-17	141
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de abril de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	2-mayo-17	142
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de mayo de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	1-jun-17	143
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de junio de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	3-jul-17	144
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de julio de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	1-ago-17	145

²⁸ Este número corresponde a la clabe interbancaria número 012610001100243335 de la cuenta 0110024333.

33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de agosto de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	1-sep-17	146
33	Fondo de Infraestructura Municipal (mes de septiembre de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	2-oct-17	147
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de enero de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224 ²⁹	1-feb-17	149
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de febrero de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224	1-mar-17	150
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de marzo de 2017)	\$1'569,600.79	012610001100244224	3-abr-17	151
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de abril de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224	2-may-17	152
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de mayo de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224	1-jun-17	153
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de junio de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224	3-jul-17	154
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de julio de 2017)	\$1'778,801.79	012610001100244224	1-ago-17	155

²⁹ Este número correspondiente a la clabe interbancaria número 012610001100244224 de la cuenta número 0110024422.

33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de agosto de 2017)	\$1'866,190.79	012610001100244224	1-sep-17	156
33	Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de septiembre de 2017)	\$1'866,190.76	012610001100244224	2-oct-17	157

54. En ese sentido, si se tiene en cuenta que los pagos ya fueron realizados, quiere decir que ya no se está en presencia de una omisión absoluta propiamente, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual, dichos actos deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquél en que la entrega de recursos tuvo lugar.

55. En efecto, por lo que hace al Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y al Fondo de Fomento Municipal (FFM), la demanda es extemporánea respecto del mes de enero a la segunda quincena de agosto de dos mil diecisiete, ya que los plazos para presentar la demanda transcurrieron en exceso. Ello se advierte del cómputo que se hace del pago de la segunda quincena del mes de agosto, que fue realizado el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Así, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del treinta de agosto al diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, y la demanda se presentó hasta el veintitrés de octubre.³⁰

56. Mientras que, por lo que hace al mes de septiembre y la primera quincena de octubre de ambos fondos, la demanda es oportuna, ya que el plazo de treinta días corrió de la siguiente manera:

- Por la primera quincena del mes de septiembre, del dieciocho de septiembre al siete de noviembre de dos mil diecisiete, pues el pago se hizo el trece de septiembre y la demanda se presentó el veintitrés de octubre.³¹

³⁰ Del cómputo deben descontarse los días dos, tres, nueve, diez, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, diecinueve, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro y treinta de septiembre y uno, siete, ocho y doce de octubre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, de conformidad con la Circular Numero 2/2017- P, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³¹ Del cómputo deben descontarse los días diecinueve, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro y treinta de septiembre y uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós,

- Por la segunda quincena del mes de septiembre del mismo año, el plazo corrió del veintiocho de septiembre al trece de noviembre de dos mil diecisiete, pues el pago se realizó el veintisiete de septiembre y la demanda se presentó el veintitrés de octubre.³²

- Por la primera quincena de octubre, el plazo transcurrió del trece de octubre al veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, pues el pago se hizo el doce de octubre y la demanda se presentó el veintitrés de octubre.³³

57. Por otra parte, respecto del Fondo de Compensación (FC) y del Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI), la demanda es extemporánea por los meses de enero a julio de dos mil diecisiete, pues al igual que en el caso anterior, basta realizar el cómputo del mes de julio para concluir que la impugnación no fue oportuna. Así, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del treinta de agosto al diecinueve de octubre de dos mil diecisiete, pues el pago del mes de julio se realizó el veintinueve de agosto y la demanda se presentó el veintitrés de octubre del mismo mes y año.³⁴

58. Mientras que, la demanda es oportuna respecto de los meses de agosto y septiembre del Fondo de Compensación (FC) y Fondo Municipal

veintiocho y veintinueve de octubre, y uno, dos, cuatro y cinco de noviembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, de conformidad con la Circular Numero 2/2017-P, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³² Del cómputo deben descontarse los días treinta de septiembre, uno, siete, ocho, doce, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre, uno y dos, cuatro, cinco, once y doce de noviembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³³ Del cómputo deben descontarse los días siete, ocho, doce, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre y uno, dos, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de noviembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁴ Del cómputo deben descontarse los días dos, tres, nueve, diez, catorce, quince, dieciséis, diecisiete, diecinueve, veinte, veintiuno, veintidós, veintitrés, veinticuatro, treinta de septiembre y uno, siete, ocho, doce, catorce y quince de octubre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, de conformidad con la Circular Numero 2/2017- P, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI), pues el plazo para la presentación de la demanda corrió de la siguiente manera:

- Por el mes de agosto, transcurrió del veintiocho de septiembre al trece de noviembre de dos mil diecisiete, ya que el pago se hizo el veintisiete de septiembre y la demanda se presentó el veintitrés de octubre del mismo mes y año.³⁵

- Por el mes de septiembre, el plazo transcurrió del treinta de octubre al trece de diciembre, ya que el pago se realizó el veintisiete de octubre del mismo mes y año.³⁶

59. Es importante aclarar que, por lo que toca a este mes de septiembre de ambos fondos, si bien ya se realizó el pago, en ambos casos se llevó a cabo el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, es decir, con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda –veintitrés de octubre de dos mil diecisiete– que dio origen a esta controversia constitucional, lo que permite concluir que su impugnación también es oportuna.

60. Finalmente, por lo que hace al Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf), la demanda resulta extemporánea respecto de los meses de enero a julio de dos mil diecisiete. De igual manera que lo hemos venido desarrollando, basta computar la temporalidad del último mes de julio para concluir que los meses anteriores no son oportunos. Así el plazo para presentar la demanda transcurrió:

- Por el mes de julio, el plazo transcurrió del dos de agosto al doce de septiembre de dos mil diecisiete, ya que el pago se realizó el primero de agosto de dicho mes y la demanda se presentó el veintitrés de octubre siguiente.³⁷

³⁵ Del cómputo deben descontarse los días treinta de septiembre, uno, siete, ocho, doce, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre, uno y dos, cuatro, cinco, once y doce de noviembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁶ Del cómputo deben descontarse los días uno, dos, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinte, veinticinco, veintiséis de noviembre, dos, tres, nueve y diez de diciembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁷ Del cómputo deben descontarse los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis, veintisiete de agosto, dos, tres, nueve y diez de septiembre, todos del dos mil diecisiete, por corres-

61. La demanda es oportuna por el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) respecto a los meses de agosto y septiembre, ya que el plazo para presentar la demanda transcurrió de la siguiente forma:

- Por el mes de agosto, transcurrió del cuatro de septiembre al veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, ya que el pago se realizó el primero de septiembre de dicho mes y la demanda se presentó el veintitrés de octubre.³⁸
- Por el mes de septiembre, del tres de octubre al dieciséis de noviembre, pues el pago se realizó el dos de octubre y la demanda se presentó el veintitrés siguiente.³⁹

62. En consecuencia, se actualiza la causa 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 Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,⁴⁰ se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con los recursos correspondientes al mes de enero a la segunda quincena de agosto de dos mil diecisiete, tanto del Fondo Municipal de Participaciones (FMP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM); el mes de enero a julio de dos mil diecisiete, por el Fondo de Compensación (FC) y Fondo Municipal del

ponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

³⁸ Del cómputo deben descontarse los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de septiembre, uno, siete, ocho, doce, catorce, quince, veintiuno y veintidós de octubre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados, domingos y días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, de conformidad con la Circular Numero 2/2017- P, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁹ Del cómputo deben descontarse los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho, veintinueve de octubre, uno, dos, cuatro, cinco, once y doce de noviembre, todos del dos mil diecisiete, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. ..."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior. ..."

Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI); el mes de enero a julio de dos mil diecisiete, tanto del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

63. En cambio, debe considerarse oportuna la presentación de la demanda respecto de las dos quincenas del mes de septiembre y la primera quincena de octubre de los fondos FMP y FFM; así como los meses de agosto y septiembre de los fondos FC y FOGADI; y finalmente, los meses de agosto y septiembre por los fondos FISMDF y FORTAMUNDF.

64. Cabe señalar que similar consideración sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 135/2016, en sesión pública del veintidós de febrero de dos mil dieciocho, en su considerando sexto, relativo a la oportunidad en la presentación de la demanda, por mayoría de diez votos.⁴¹

VI. Legitimación activa.

65. El actor es el Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco del Estado de Oaxaca y en su representación promueve la demanda Luis Barrios Núñez, quien se ostentó como síndico hacendario y acredita dicho carácter con los siguientes documentos:

a) Copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales a Ayuntamientos, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el nueve de junio de dos mil dieciséis, de la que se advierte que Luis Barrios Núñez fue electo como quinto concejal propietario para la integración del Ayuntamiento de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, del Estado de Oaxaca.⁴²

⁴¹ "Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de la mayoría de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán con reservas, y presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la oportunidad, en su parte tercera, consistente en determinar que la impugnación del pago inoportuno de los recursos correspondientes al mes de mayo de dos mil dieciséis en ambos fondos resulta extemporánea. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, y en el sentido de que dicha impugnación fue oportuna. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio."

⁴² Página 26 del expediente principal.

b) Copia certificada del nombramiento de Luis Barrios Núñez con el carácter de síndico hacendario, de tres de enero de dos mil diecisiete, expedido por el presidente municipal del Municipio actor.⁴³

c) Copia certificada del acta de uno de enero de dos mil diecisiete, de instalación y toma de protesta, de la que se advierte que se tomó protesta a diversos funcionarios públicos, entre los que se encuentra Luis Barrios Núñez, con el carácter de síndico hacendario.⁴⁴

66. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

67. En este sentido, el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y en su fracción I indica, entre otras cosas, que deben representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos sean parte.⁴⁵ Por tanto, Luis Barrios Núñez, en su carácter de síndico municipal, tiene la representación necesaria para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

68. Asimismo, el Municipio actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. Legitimación pasiva

69. En el auto admisorio de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete,⁴⁶ el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, y los requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.

⁴³ Página 25 del expediente principal.

⁴⁴ Páginas 28 a 34 del expediente principal.

⁴⁵ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: "I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte; ..."

⁴⁶ Páginas 40 a 42 del expediente en que se actúa.

70. **Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por este poder demandado compareció José Octavio Tinajero Zenil, quien se ostentó como consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de quince de junio de dos mil diecisiete expedido por el gobernador constitucional de la entidad.⁴⁷

71. Ahora, el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca,⁴⁸ dispone que corresponde a la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, representar al titular del Poder Ejecutivo Local en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte, por tanto, dicho servidor público cuenta con legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo Local.

72. **Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Por este poder compareció María de las Nieves García Fernández en su carácter de presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado, quien representa al Poder Legislativo de esa entidad en términos del artículo 40 Bis, fracción II, de la ley orgánica de dicho poder.⁴⁹ Además, acreditó su personalidad con copia certificada del acta de sesión ordinaria del Congreso del Estado de Oaxaca celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecisiete en la que se le tomó protesta como presidenta de la Junta de Coordinación Política del referido Congreso Estatal,⁵⁰ por lo que cuenta con legitimación para comparecer en representación del Poder Legislativo demandado.

⁴⁷ Página 75 del expediente principal.

⁴⁸ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la Gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte. ..."

⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

"Artículo 40 Bis. El presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes: ...

"II. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias; ..."

⁵⁰ Del expediente principal, fojas 211 a 223.

VIII. Causas de improcedencia

73. Conviene recordar que, tal como se narra en los antecedentes, en la presente controversia constitucional, se promovieron tres ampliaciones de demanda, presentadas el seis de febrero, cinco de abril y veintiuno de mayo, todas de dos mil dieciocho, las cuales fueron signadas por Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, quienes se ostentaron con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca.

74. Esta Primera Sala considera que, si bien los promoventes tenían la facultad para representar al Municipio actor por lo que hace a las ampliaciones de demanda presentadas el seis de febrero y el cinco de abril, ambas de dos mil dieciocho, porque cuando éstas se promovieron, las actas de Cabildo con las que acreditaron sus cargos de síndicos eran válidas, pues en ese momento no existía una resolución sobre su invalidez, ya que los actos administrativos deben presumirse válidos hasta en tanto no sea declarada la invalidez por una autoridad competente.⁵¹

75. Lo anterior, si se toma en cuenta lo que establece el artículo 41, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual señala que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

76. No obstante, debe sobreseerse por dichas ampliaciones en virtud de que han quedado sin materia porque han cesado en sus efectos, ya que lo impugnado en esas ampliaciones son omisiones del Poder Ejecutivo Local de reconocer la validez de las determinaciones del Cabildo en las actas de cinco de enero y de diez de marzo del mismo año, las que finalmente fueron invalidadas por el Tribunal Electoral Local el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, lo que fue confirmado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con residencia en Xalapa, Veracruz, el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

77. Lo anterior, de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, al haber

⁵¹ En este sentido se ha pronunciado esta Primera Sala en las controversias constitucionales 103/2018 y 119/2018, falladas en las sesiones de 5 de diciembre de 2018 y 6 de marzo de 2019, respectivamente.

cesado en sus efectos los actos impugnados, así como la jurisprudencia P./J. 54/2001,⁵² cuyo rubro es: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SUS DIFERENCIAS.", del que se desprende que en tratándose de la controversia constitucional se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

78. Sin que sea obstáculo que en la segunda ampliación de demanda presentada el cinco de abril de dos mil dieciocho, se haya impugnado la validez que el secretario de Finanzas Local le pretende dar al Acuerdo para la Administración de Participaciones y Aportaciones Federales, con el oficio, SF/SI/PF/DCSN/794/2018, de doce de marzo de dos mil dieciocho, dentro del expediente PE12/108H.1/C6.6.2/003/2018, signado por el procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas de la entidad, toda vez que, a través del acuerdo administrativo, el Municipio combate el desconocimiento de los acuerdos de Cabildo derivados de la sesión ordinaria de cinco de enero de dos mil dieciocho, acta que como ya se dijo, fue declarada inválida por el Tribunal Electoral local, lo que se confirmó por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De ahí que deba sobreseerse por cesación de efectos, ya que efectivamente se combate la omisión de la autoridad de tomar en cuenta esa acta de cinco de enero de dos mil dieciocho, la cual ya se declaró inválida.

⁵² Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, de contenido: "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V 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, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

79. Asimismo, por lo que hace a la ampliación de demanda presentada el veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, esta Primera Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,⁵³ en relación con los artículos 10, fracción I,⁵⁴ y 11, párrafos primero y segundo,⁵⁵ de la normativa previamente invocada, por falta de representación de los promoventes, tal como a continuación se demostrará.

80. De los preceptos invocados se deduce que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que derivan del conjunto de normas que la integran; por tanto, si de conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la propia ley, el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, no cabe duda que quien no tenga tal representación carece de legitimación procesal, lo que, en su caso, constituye causa de improcedencia, como se advierte de la tesis aislada de la Primera Sala de este Alto Tribunal, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte

⁵³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

⁵⁴ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueve la controversia. ..."

⁵⁵ **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, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. ..."

promoviente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promoviente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.¹⁵⁶

81. Al respecto, si bien el artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que los síndicos son los representantes jurídicos del Municipio y en su fracción I indica, entre otras cosas, que deben representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos sean parte, lo cierto es que, en el caso, como ya se dijo, la ampliación de demanda de controversia constitucional la presentaron Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, quienes se ostentaron con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, lo que pretendieron acreditar con diversas documentales que obran a fojas 233 a 274 del expediente en que se actúa.

82. Entre otras constancias, se encuentra el acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, de la que se extrae para lo que al caso interesa, el cambio de sindicaturas y regidurías. Demetrio Manuel Gómez Martínez pasó de ser regidor de Agencias, Barrios y Colonias, a ostentar el cargo de síndico procurador, mientras que Raúl Naduvic Velasco Cruz, pasó de ser regidor de Infraestructura y Desarrollo Urbano Municipal al cargo de síndico hacendario.

83. Es decir, antes de la sesión del acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, ambos concejales ostentaban el cargo de regidores, pero con motivo de dicha acta, cambiaron a los cargos de síndicos.

84. Asimismo, obra la diversa acta de Cabildo de diez de marzo de dos mil dieciocho, en la cual, entre otras cosas, se ratificaron los cambios ya referidos de los servidores públicos, esto es, de ser regidores pasaron a ser síndicos.

⁵⁶ **Tesis 1a. XIX/97**, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, agosto de 1997, página 465.

85. Sin embargo, esta Primera Sala advierte que esas actas de Cabildo –cinco de enero y diez de marzo, ambas de dos mil dieciocho–, fueron sujetas a control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral Local y de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En efecto, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del índice del Tribunal Electoral Local, bajo el número de expediente JDC/24/2018 y su acumulado JDC/36/2018, se determinó, para lo que al caso interesa, declarar la invalidez de las actas de cinco de enero y diez de marzo, ambas de dos mil dieciocho, en la parte en que se determinó aprobar el cambio de titulares de las sindicaturas y regidurías del Ayuntamiento. Esto por resolución del dieciocho de mayo de dos mil dieciocho.⁵⁷

86. Por su parte, la Sala Regional de Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al conocer del expediente número SX-JDC-420/2018, dictó sentencia el veintidós de junio de dos mil dieciocho, en el sentido de confirmar la resolución del Tribunal Electoral Local, referida en el párrafo que antecede.⁵⁸

87. En estas condiciones, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11, párrafos primero y segundo, de la ley reglamentaria de la materia, las partes en las controversias constitucionales deben comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, y tal requisito no se satisface en el caso, en virtud de que los promoventes no cuentan con la calidad de síndicos, ya que en autos no demuestran dicho carácter, sino que son regidores, quienes de acuerdo a las normas que los rige no cuentan con la representación del Ayuntamiento.

88. Sin que sea el caso de presumir la representación legal de quienes comparecieron a juicio como lo dispone la parte final del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que, como ya quedó acreditado, los promoventes no son síndicos del Ayuntamiento municipal, que por ley puedan representarlo, sino que son regidores.

⁵⁷ Esta resolución obra en las páginas 944 a 964 del expediente en que se actúa.

⁵⁸ Esta resolución fue exhibida por el Tribunal Electoral Local y se encuentra agregada al expediente en copia certificada, en las páginas 88 a 113 del cuaderno de pruebas aportadas por dicho tribunal (tomo I). Esencialmente, en esa resolución, se consideró que el Cabildo, por mayoría calificada, puede aprobar el cambio de titulares de las regidurías, pero no el cambio de presidente municipal, síndico o la regidora de Hacienda del Ayuntamiento, por lo que, existió una vulneración al principio de prelación entre las tres primeras posiciones de la lista de candidatos que obtuvieron en las constancias de mayoría y de validez en la elección correspondiente.

89. Asimismo, sin que pase desapercibido para esta Primera Sala que, si bien en la tercera ampliación de demanda, los promoventes impugnaron el juicio emitido por el Tribunal Electoral local JDC/24/2018 y su acumulado JDC/36/2018, lo cierto es que éste fue recurrido ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SX-JDC-420/2018, quien confirmó la resolución del Tribunal Electoral local. Sin embargo, esta última resolución no fue impugnada en la presente controversia constitucional y, por tanto, quedó firme dicha determinación. Esto es, las actas de cinco de enero y diez de marzo de dos mil dieciocho quedaron sin efectos, en virtud de que fueron anuladas por los referidos órganos jurisdiccionales.

90. En consecuencia, los promoventes carecen de legitimación procesal activa para promover la ampliación de demanda presentada el veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, de ahí que, como se adelantó, procede sobreseer en la controversia constitucional, respecto de la ampliación de demanda, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia en relación con los artículos 19, fracción VIII y 11 de la misma norma legal.

91. No habiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes o que esta Sala lo advierta de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

IX. Consideraciones y fundamentos

92. De conformidad con el apartado relativo a la precisión de los actos impugnados, lo que ahora debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada, Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, ha entregado los recursos económicos que por concepto de participaciones y aportaciones federales le corresponden al Municipio actor, durante el ejercicio dos mil diecisiete, si fueron entregados por conducto de las personas autorizadas por el Cabildo municipal, a través de su Comisión de Hacienda.

93. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,⁵⁹ se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la

⁵⁹ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes

fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

94. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010⁶⁰ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."

95. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses

de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008 paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de 5 votos.

⁶⁰ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

96. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.⁶¹

97. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

98. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación 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 propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.⁶²

99. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales

⁶¹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, respectivamente.

⁶² Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

destinados a los Municipios⁶³ el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

100. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

101. Es importante advertir que, no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que igualmente el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

102. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deuditoria, está obligado a pagar intereses.

103. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o., párrafo primero, y 6o., párrafos primero y cuarto, lo siguiente:⁶⁴

⁶³ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

⁶⁴ "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

"1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

"2. La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados.

"3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

"4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

"5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"6. Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley.

"7. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal."

104. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará" cada fondo.

105. Así, al haber disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable por analogía el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que una vez transcurrido el mismo deberá considerarse que incurren en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.⁶⁵

106. Una vez precisadas las consideraciones que ha emitido esta Suprema Corte respecto de las participaciones y aportaciones, así como los principios que rigen la autonomía municipal, procede analizar los conceptos de invalidez.

107. Esta Primera Sala considera que la controversia es parcialmente fundada por las siguientes razones:

108. En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados respecto de los que no se decretó el sobreseimiento son los siguientes:

a) Primera y segunda quincenas del mes de septiembre y la primera quincena de octubre de los fondos FMP y FFM;

⁶⁵ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008). También es aplicable la tesis aislada 1a. CCXXII/2013 (10a.) de título, subtítulo y texto: "APORTACIONES FEDERALES. SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DA LUGAR AL PAGO DE INTERESES. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los "cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba" y que el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. En este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera 'ágil y directa', sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 620.

b) Los meses de agosto y septiembre por los fondos FISMDF y FORTAMUNDF; y,

c) Los meses de agosto y septiembre de los fondos FC y FOGADI.

109. Ahora bien, respecto de los Fondos FMP y FFM, son infundados los conceptos de invalidez, pues los recursos económicos que le correspondían al Municipio actor durante la primera y segunda quincenas del mes de septiembre de dos mil diecisiete, le fueron entregados los días trece y veintisiete del mismo mes y año, así como respecto de la primer quincena del mes de octubre se le entregaron el doce del mismo mes y año, esto es, de manera previa a las fechas establecidas en el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las participaciones federales, así como el calendario para la entrega de participaciones federales a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2017",⁶⁶ de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, publicado el ocho de febrero del mismo año.

110. De manera esquemática tal como se muestra a continuación:

Fondos	Cantidad	Cuenta	Fecha calendario	Pago	Foja Exp. principal
FMP primera quincena de sep de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	15 de septiembre	13-sep-17	93
FFM primera quincena de sep de 2017	\$439,920.00	0110024201	15 de septiembre	13-sep-17	114
FMP segunda quincena de sep de 2017	\$1'033,526.00	0110024201	29 de septiembre	27-sep-17	94
FFM segunda quincena de sep de 2017	\$439,920.00	0110024201	29 de septiembre	27-sep-17	115
FMP primera quincena de octubre de 2017	\$1,033,526.00	0110024201	13 de octubre	12-oct-17	95

⁶⁶ Disponible en la página de Internet: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2017-2-8>

FFM primera quincena de octubre de 2017	\$439,920.00	0110024201	13 de octubre	12-oct-17	116
---	--------------	------------	---------------	-----------	------------

111. A la misma conclusión debe arribarse respecto de los meses de agosto y septiembre de dos mil diecisiete, por los fondos FISMDF y FORTAMUNDF, ya que los recursos fueron entregados al Municipio actor el uno de septiembre y el dos de octubre, respectivamente, fechas en que debían ser pagados, de conformidad con el "Acuerdo por el que se realizará la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2017",⁶⁷ publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiocho de enero de dos mil diecisiete.

112. Lo anterior, tal como se muestra a continuación:

Fondos	Cantidad	Cuentas	Fecha calendario	Pago	Foja Exp. Principal
Fondo de Infraestructura Municipal (mes de agosto de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	1 de septiembre	1-sep-17	146
Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de agosto de 2017)	\$1'866,190.76	012610001100244224	1 de septiembre	1-sep-17	156
Fondo de Infraestructura Municipal (mes de septiembre de 2017)	\$5'175,217.44	012610001100243335	2 de octubre	2-oct-17	147
Fondo de Fortalecimiento Municipal (mes de septiembre de 2017)	\$1'866,190.76	012610001100244224	2 de octubre	2-oct-17	157

113. Tal como se advierte, los recursos de los fondos FMP, FFM, FISMDF y FORTAMUNDF sí fueron entregados por conducto de las personas autorizadas

⁶⁷ Disponible en la página de Internet: https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/ACUERDO_DISTRIBUCION_FONDOS_DE_APORTACIONES_2017.pdf

por el Cabildo municipal, a través de su Comisión de Hacienda, conforme lo acordaron en la sesión de Cabildo de tres de enero de dos mil diecisiete.

114. Esto es así, ya que el tres de enero de dos mil diecisiete,⁶⁸ se llevó a cabo la sesión ordinaria de Cabildo, en la que se aprobaron los nombramientos de Rufino Benites Sánchez como secretario municipal y Eva Esbeydy Vázquez Cervantes como tesorera municipal. En la misma sesión se advierte que protestaron dichos cargos.

115. El cinco de enero de dos mil diecisiete,⁶⁹ el Ayuntamiento del Municipio actor llevó a cabo el acuerdo relativo al mecanismo de pago de las participaciones que en ingresos federales corresponden al Municipio, que rigió para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, esto es, del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dicho año. Los puntos acordados fueron los siguientes:

"Primero. Se autoriza al Ayuntamiento para que durante el ejercicio fiscal 2017, comprendido el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, se sujete al mecanismo de pago de las participaciones federales en forma quincenal en partes iguales, los días 15 y último día de cada mes, en conceptos de anticipos a cuenta de participaciones, de conformidad con el artículo 8, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca vigente.

"Segundo. Se autoriza a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Oaxaca, para que sin necesidad de previo aviso, efectúe en forma cuatrimestral el cálculo de las diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta de las participaciones y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación (sic) en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Asimismo, se autoriza a la citada dependencia, para que las diferencias calculadas bajo este mecanismo, sean liquidadas dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda a la determinación provisional efectuada por la Federación de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo de la fracción II del artículo (sic) de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, en el entendido, que adicionalmente y con base en los ajustes cuatrimestrales y definitivos realice la Federación en los plazos y términos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Finanzas

⁶⁸ La copia certificada obra en las páginas 34 a 37 del expediente principal.

⁶⁹ Esta acta aparece en las páginas 180 a 187 del expediente en que se actúa.

efectuara los ajustes correspondientes, los cuales serán liquidados dentro de los cinco días posteriores a la fecha en que el Estado reciba dichos ajustes de acuerdo a lo establecido por el párrafo segundo de la fracción I del artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad.

"Tercero. Se autoriza a la Secretaría de Finanzas para que el pago por concepto de participación municipales, del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que recibe nuestro Municipio, se realice bajo la modalidad del sistema de pago eléctrico interbancario, en las cuentas aperturadas por el Municipio y que se detalla a continuación:

"Ramo 28 (participaciones federales)

"Nombre de la institución bancaria: BBVA Bancomer, S.A.

"Número de plaza: 20001

"Número de sucursal: 0715

"Número de cuenta: 0110024201

"Clave interbancaria estandarizada (clabe): 012610001100242019

"FISDMDF

"Nombre de la institución bancaria: BBVA Bancomer, S.A.

"Número de plaza: 20001

"Número de sucursal: 0715

"Número de cuenta: 0110024333

"Clave interbancaria estandarizada (clabe): 012610001100243335

"Fortamundf

"Nombre de la institución bancaria: BBVA Bancomer, S.A.

"Número de plaza: 20001

"Número de sucursal: 0715

"Número de cuenta: 0110024422

"Clave interbancaria estandarizada (clabe): 012610001100244224

"**Cuarto.** Se faculta a la Tesorería Municipal que para efectos de comprobar la recepción de recursos, se emita el comprobante fiscal digital por Internet (CFDI) a nombre del Gobierno del Estado de Oaxaca/Secretaría de Finanzas por cada concepto reflejado en los estados de cuenta bancarios relativos a participaciones municipales, Fondo de Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, debiendo contener el monto, fecha y concepto al que corresponde el depósito, cuyo original deberá remitirse al Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca.

"**Quinto.** Asimismo el Cabildo en Pleno manifiesta que se tendrá por recibidos a entera satisfacción los recursos económicos pagados bajo el sistema de pago electrónico interbancario y que la Secretaría de Finanzas se encuentra obligada a entregar en las fechas establecidas en el calendario de pago establecido para tal efecto."

116. De lo anterior, se puede advertir que el Ayuntamiento autorizó el pago de las participaciones fiscales federales y que éstas se efectuaran en forma quincenal en partes iguales, los días quince y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones mediante el mecanismo de transferencias electrónicas interbancarias, indicando para ello, las cuentas aperturadas por el Municipio para tales efectos. También se facultó a la tesorera municipal emitir los comprobantes fiscales digitales correspondientes, para efectos de comprobar la recepción de los recursos manifestando el Cabildo en pleno que se tendrían por recibidos a entera satisfacción bajo el sistema de pago electrónico interbancario.

117. Lo anterior es correcto, máxime si se tiene en cuenta que de conformidad con el artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, la tesorería municipal es el órgano de recaudación de los ingresos municipales, responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento y está a cargo del tesorero municipal. Asimismo, la fracción II del artículo 95 del mismo ordenamiento legal, señala expresamente que corresponde al tesorero municipal, entre otras funciones, cobrar "las participaciones que por ley le correspondan en

rendimiento de impuestos federales y estatales".⁷⁰ Así entonces, el tesorero municipal es el servidor público del Ayuntamiento encargado de cobrar los recursos federales que corresponden al Municipio actor.

118. En este sentido, el Gobierno del Estado de Oaxaca, entregó las participaciones que corresponden al Municipio actor por conducto de los servidores públicos legales facultados para recibirlas, esto es, por conducto del tesorero municipal designado legalmente por el Ayuntamiento, bajo el sistema de pago electrónico interbancario.

119. Finalmente, por lo que hace al Fondo de Compensación (FC) y al Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (Fogadi), respecto a los meses de agosto y septiembre de dos mil diecisiete, esta Primera Sala considera que no han sido observados los principios de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que garantizan el respeto a la autonomía municipal. Ello, porque los recursos económicos fueron entregados de manera extemporánea, con casi un mes de retraso en cada uno de los dos pagos mensuales por cada fondo. De acuerdo a la siguiente relación:

Fondos	Cantidad	Cuenta	Fecha calendario	Pago	Foja Exp. Principal
FC mes de agosto de 2017	\$91,779.00	2019	31 de agosto	27-sep-17	137
FC mes de septiembre de 2017	\$93,119.00	2019	29 de septiembre	27-oct-17	138
Fogadi mes de agosto de 2017	\$61,189.00	2019	31 de agosto	27-sep-17	127
Fogadi mes de septiembre de 2017	\$63,245.00	2019	29 de septiembre	27-oct-17	128

⁷⁰ "Artículo 93. La tesorería municipal, es el órgano de recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento. Estará a cargo de un tesorero municipal, que deberá ser preferentemente un profesionista con conocimientos de administración y contabilidad."

"Artículo 95. Son atribuciones del tesorero municipal:

"...

"II. Cobrar y recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por ley le correspondan en rendimiento de impuestos federales y estatales;

"..."

120. En efecto, por lo que hace a ambos fondos, el mes de agosto debió pagarse el treinta y uno de dicho mes, sin embargo, se entregó hasta el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete; y, por su parte, el mes de septiembre debió pagarse el veintinueve de dicho mes, sin embargo, se pagó hasta el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

121. Por tanto, esta Primera Sala estima conveniente condenar al Poder Ejecutivo Local a pagar los intereses generados por la entrega extemporánea de los mismos, a partir del día siguiente a la fecha en que tenía la obligación de realizar los pagos correspondientes según el calendario respectivo contenido en el "acuerdo por el que se da a conocer la distribución de las participaciones federales, así como el calendario para la entrega de las participaciones federales a los Municipios, correspondiente al ejercicio fiscal 2017", aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para el caso de pago a plazo de contribuciones.

122. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004⁷¹ de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL

⁷¹ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, de contenido: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."

PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

X. Efectos

123. De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷² esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen, en el pago de los intereses por la demora en la entrega de los recursos relativos al Fondo de Compensación (FC) y al Fondo Municipal del Impuesto a las Ventas Finales de Gasolina y Diésel (FOGADI), por lo que hace a los meses de agosto y septiembre de dos mil diecisiete.

124. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente para que sean pagados los intereses que resulten sobre el respectivo saldo insoluto hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional, en los términos de los apartados IV, V y VIII de la presente resolución.

⁷² Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

"V. Los puntos resolutive 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 acciones que se señalen.

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, deberá actuar en términos del apartado noveno y para los efectos precisados en el apartado décimo de esta ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cuatro votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reservó su derecho a formular voto concurrente. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 276/2017.

1. En sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de cuatro votos, declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia. Así como sobreseer en términos de los apartados IV, V y VIII de la sentencia.

Motivo de la concurrencia

2. Comparto el sentido de la sentencia así como las consideraciones que la sustentan. Sin embargo, solamente quiero dejar constancia que, aunque las ampliaciones de demanda primera y segunda presentadas el seis de febrero y el cinco de abril, ambas de dos mil dieciocho, se declararon sin materia por haber cesado en sus efectos, lo cierto es que considero que los promoventes carecían de facultades para representar al Municipio actor en esas promociones. Por lo que se surtía la causal de improcedencia de falta de representación de los promoventes, prevista en el artículo 19, fracción VIII,¹ en relación con los artículos 10, fracción I,² y 11, párrafos primero y segundo,³ de la ley reglamentaria de la materia.

¹ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

² "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueve la controversia. ..."

³ "**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.

3. En efecto, si las ampliaciones de demanda de controversia constitucional las presentaron Demetrio Manuel Gómez Martínez y Raúl Naduvic Velasco Cruz, quienes se ostentaron con el carácter de síndico procurador y síndico hacendario, respectivamente, del Municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, lo que pretendieron acreditar con el acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, de la que se advierte para lo que al caso interesa, el cambio de sindicaturas y regidurías. Demetrio Manuel Gómez Martínez pasó de ser regidor de Agencias, Barrios y Colonias, a ostentar el cargo de síndico procurador, mientras que Raúl Naduvic Velasco Cruz, pasó de ser regidor de Infraestructura y Desarrollo Urbano Municipal al cargo de síndico hacendario.
4. Es decir, antes de la sesión del acta de Cabildo de cinco de enero de dos mil dieciocho, ambos concejales ostentaban el cargo de regidores, pero con motivo de dicha acta, cambiaron a los cargos de síndicos. Asimismo, obra la diversa acta de Cabildo de diez de marzo de dos mil dieciocho, en la cual, entre otras cosas, se ratificaron los cambios ya referidos de los servidores públicos.
5. En ese sentido, de manera preliminar podría decirse que los promoventes tenían aparentemente la facultad para representar al Municipio actor por lo que hace a las ampliaciones de demanda antes referidas, porque cuando éstas se promovieron, las actas de Cabildo con las que acreditaron sus cargos de síndicos eran válidas, pues en ese momento no existía una resolución sobre su validez o invalidez.
6. Sin embargo, la legitimación de las partes en la controversia constitucional debe ser analizada al momento de dictar la resolución, siendo que en el momento en que ésta se resolvió –veintiuno de agosto de dos mil diecinueve– las actas de Cabildo ya habían sido declaradas inválidas por el Tribunal Electoral local, el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, y confirmada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con residencia en Xalapa, el veintidós de junio de dos mil dieciocho.
7. En estas condiciones, si las partes en las controversias constitucionales deben comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, es evidente que tal requisito no se satisfizo, en virtud de que los promoventes no cuentan con la calidad de síndicos al momento de resolver la controversia, ya que en autos no demuestran dicho carácter, sino que son regidores, quienes de acuerdo a las normas que los rigen no cuentan con la representación legal del Municipio.
8. En consecuencia, en mi opinión, los promoventes carecen de legitimación procesal activa para promover las ampliaciones de demanda y, por ello, se debió decretar el sobreseimiento.

Este voto se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"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. ..."

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, QUE ESTABLECE LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD.

CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, AL ESTABLECER LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS CONTRIBUYENTES.

AMPARO EN REVISIÓN 557/2019. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK FORMULARÁ VOTO CONCURRENTENTE. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos segundo, fracción III y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Segunda Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Es necesario tener en cuenta que en el amparo en revisión 333/2016-SS, esta Segunda Sala argumentó que en asuntos en los que se reclamaba alguna regla de una Miscelánea Fiscal, debe inaplicarse la jurisprudencia 2a./J. 27/2002,¹ la cual que versaba sobre la falta de competencia legal de esta

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, materia administrativa, página 218, registro digital: 186912.

"MISCELÁNEA FISCAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN QUE SE CUESTIONA LA CONSTITUCIONALIDAD DE AQUELLA RESOLUCIÓN.—De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a) y 85, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se impugnó la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento expedido por el presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la propia Constitución Federal, por el jefe del Distrito Federal o por los gobernadores de los Estados y, en todos los demás casos, salvo que se plantee invasión de soberanías o la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, compete conocer de la revisión a los Tribunales Colegiados de Circuito. En consecuencia, si en un juicio de amparo se reclama la constitucionalidad de una resolución miscelánea fiscal, expedida por el subsecretario de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ausencia del titular y del subsecretario del ramo, con fundamento, entre otros, en el artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, que establece que las autoridades fiscales procurarán 'publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes', se concluye que no se surte la competencia de este Alto Tribunal para conocer del recurso de revisión en el que subsista tal problema de constitucionalidad, sino la de los Tribunales Colegiados de Circuito, puesto que la resolución reclamada no fue expedida por el presidente de la República en uso de su facultad reglamentaria, sino por un subsecretario de Estado con base en el referido precepto del código tributario, esto es, aun cuando la resolución miscelánea fiscal contiene reglas generales, impersonales y abstractas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, ello no da lugar a considerar que tal resolución tiene el carácter de reglamento y que, por tanto, se ubica dentro de los ordenamientos cuyo análisis de constitucionalidad compete

Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del análisis de una resolución de dicha naturaleza.

En el amparo en revisión aludido se concluyó que con motivo de las reformas de junio de dos mil once, a los artículos 1o. y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas de la resolución miscelánea fiscal, al ser normas generales, actualizan la competencia de este Alto Tribunal para conocer de su impugnación.

Motivo por el cual, esta Segunda Sala determinó que debía abandonarse el criterio establecido en la jurisprudencia en comento.

Razonamientos que dieron origen a la tesis aislada 2a. CXXIX/2016 (10a.),² que se transcribe:

"MISCELÁNEA FISCAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN QUE SE CUESTIONA LA CONSTITUCIONALIDAD DE AQUELLA RESOLUCIÓN (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 27/2002) (*). De acuerdo con dicha jurisprudencia, el Alto Tribunal carece de competencia para conocer del recurso de revisión en el que se cuestiona la constitucionalidad de una resolución miscelánea conforme al artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el 3 de octubre de 2011. Sin embargo, en virtud de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de ese año, las reglas de la resolución miscelánea fiscal, al ser normas generales, actualizan la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de su impugnación, en la medida en que, por una parte, pueden resultar directamente violatorias de los derechos previstos en la Ley Fundamental y, por otra, el Código Fiscal de la Federación hace una remisión a dichas reglas para establecer, en su caso, distintas obligaciones de los contribuyentes. Así, ante el cambio constitucional señalado, resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 27/2002, pues tornaron las condiciones de su aplicación."

En esa línea argumentativa, esta Segunda Sala es legalmente competente para conocer del análisis de la constitucionalidad de la Regla 2.3.19 de

realizar al Máximo Tribunal del país, pues tanto la Constitución Federal, como la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son claras al especificar que debe tratarse de reglamentos expedidos por el presidente de la República, o bien, de reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados o por el jefe del Distrito Federal."

² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, materia común, administrativa, página 914, registro digital: 2013239 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas».

la Sexta resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—Oportunidad. Es innecesario analizar la oportunidad de los recurrentes en la interposición de los recursos de revisión, en virtud de que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya se pronunció al respecto declarándolos procedentes.³

TERCERO.—Legitimación. Se procede a analizar si las partes se encuentran legitimadas para interponer los recursos de revisión.

Recurrente principal. El recurso de revisión principal lo interpone parte legítima, ya que lo presenta la moral quejosa ******, por conducto de su autorizado, ******; carácter que le fue reconocido por el Juzgado de Distrito y por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

Recurrentes adhesivos. Presidente de la República.

Por su parte, el recurso de revisión adhesivo lo interpone parte legítima, ya que lo presentó la directora general Adjunta de Evaluación, de Control Procedimental y de Amparos, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, que está legitimada para actuar en suplencia del subprocurador fiscal federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y éste a su vez, en representación del presidente de la República.

Lo anterior de conformidad con el artículo tercero, fracción V, numeral 8, del Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce; artículo 2o., apartado B, fracción XXVIII, inciso d); 72, fracción II-Bis; y, 105, octavo párrafo, todos del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴

³ Folios 109 a 142 del amparo en revisión RA. *****.

⁴ Artículo tercero. Se otorga la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites establecidos en la Ley de Amparo, al procurador general de la República o a los secretarios de Estado, cuando en el juicio de amparo se reclame alguna de las leyes, reglamentos, normas generales o actos siguientes:

"...

"V. Al secretario de Hacienda y Crédito Público:

"...

"8. Ley de Ingresos de la Federación."

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 2o. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el secretario del despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

Jefa del Servicio de Administración Tributaria.

El recurso lo interpone parte legítima, pues lo presenta la administradora de Amparo e Instancias Judiciales "4" de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, quien está legitimada para actuar en representación de la jefa del Servicio de Administración Tributaria.

Lo anterior de conformidad con los artículos 35, fracción XXIX, último párrafo, punto 4, en relación con el artículo 36, apartado D, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.⁵

"...

"B. Unidades Administrativas Centrales:

"...

"XXVIII. Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos:

"...

"d) Dirección General Adjunta de Evaluación, de Control Procedimental y de Amparos."

"Artículo 72. Compete a la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos:

"...

"II Bis. Representar al presidente de la República en los juicios de amparo respecto de aquellos asuntos que correspondan a la secretaría, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 105. El secretario de Hacienda y Crédito Público será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos; por el oficial mayor; por el procurador fiscal de la Federación; por el subprocurador fiscal federal de Amparos; por el subprocurador fiscal federal de Legislación y Consulta; por el subprocurador fiscal federal de Asuntos Financieros; por el subprocurador fiscal federal de investigaciones o por el jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, en el orden indicado.

"...

"Los subprocuradores fiscal federal de amparos y fiscal federal de Investigaciones serán suplidos en sus ausencias por los directores generales que de ellos dependan, en el orden que aparecen citados en el artículo 2o. de este reglamento."

⁵ "Artículo 35. Compete a la Administración General Jurídica:

"...

"XXIX. Representar a la Junta de Gobierno, al jefe del Servicio de Administración Tributaria y a las unidades administrativas de dicho órgano administrativo desconcentrado en los juicios de amparo indirecto, en los que sean señaladas como autoridades responsables o cuando tengan el carácter de tercero interesado, interponer los recursos que procedan en representación de éstos, así como intervenir con las facultades de delegado en las audiencias, rendir pruebas, formular alegatos y promover los incidentes previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...

"La Administración General Jurídica estará a cargo de un administrador general, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos siguientes:

"...

"4. Administrador Central de Amparo e Instancias Judiciales: ..."

"Artículo 36. Compete a las siguientes unidades administrativas de la administración general jurídica ejercer las atribuciones que a continuación se señalan:

"...

"D. A la Administración Central de Amparo e Instancias Judiciales y a las unidades administrativas adscritas a la misma, conforme a lo siguiente: ..."

CUARTO.—**Precisión de la litis.** En virtud de que el Tribunal Colegiado que previno el asunto determinó que subsistía una cuestión de constitucionalidad respecto al **inciso a), fracción VI, del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve**, así como de la **Regla 2.3.19 de la sexta resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho**; dichos temas constituyen la materia de la revisión.

QUINTO.—**Antecedentes.** Para dar claridad a esta sentencia, se relatan brevemente los antecedentes del asunto.

*****, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante, presentó demanda de amparo indirecto en contra del presidente de la República, Congreso de la Unión y otras autoridades por la discusión y aprobación del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Por razón de turno, conoció de la demanda el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular admitió la demanda y la registró con el número *****, y seguida la secuela procesal dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio.

Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo presidente lo admitió a trámite y lo registró con el número *****.

En sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado emitió resolución en la que revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, y señaló que en el asunto subsistía un tema de constitucionalidad respecto del artículo 25, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Por lo anterior, el órgano colegiado determinó que el asunto debía remitirse a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se pronunciara sobre el tema referido.

SEXTO.—**Conceptos de violación.** En esencia, la empresa quejosa planteó lo siguiente:

I. Que existieron **vicios en el proceso legislativo** que dieron origen a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Aduce que la expedición de la ley en pugna deriva de un procedimiento viciado de origen, pues no fue llevado a cabo conforme a lo previsto en los ar-

títulos 71, 72, 74 y 83 de la Constitución Federal, ya que se presentó con posterioridad al quince de noviembre de dos mil diecinueve.

II. Alega que con la expedición de la norma general reclamada, se violan los principios de **certeza y seguridad jurídica** consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que se incluyeron disposiciones jurídicas que, mediante la sustitución, pretenden derogar diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Por tanto, refiere que existe una **antinomia normativa** entre el texto de la norma reclamada y el contenido del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

III. En el mismo sentido, señala que el precepto reclamado conculca el principio de **seguridad jurídica**, toda vez que lo dispuesto en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación provoca incertidumbre respecto del derecho a la compensación de saldos a favor.

Asevera que al margen de que las normas generales deban tener un contenido suficientemente claro, en el que se detalle con certeza el "saber a qué atenerse", también deben respetar la confianza legítima, en aras de no incurrir en arbitrariedades.

IV. Que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación es inconstitucional porque viola el principio de **irretroactividad de la ley**.

V. Argumenta que la limitante contenida en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación viola en su perjuicio los principios constitucionales de **progresividad y no regresión** que rigen en materia de derechos humanos, establecidos en los artículos 1o., en relación con el numeral 31, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Manifiesta que el precepto reclamado viola los artículos 1o., 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que lo dispuesto en la norma combatida es contrario a los **principios de proporcionalidad y equidad tributaria**.

VII. Expone que la norma general en examen no supera el **test de proporcionalidad**.

Alega que de manera incorrecta, el legislador limitó el derecho a compensar saldos a favor contra impuestos a cargo de los contribuyentes, como consecuencia de los altos índices de evasión fiscal derivada del tráfico de comprobantes fiscales que amparan operaciones fraudulentas.

Así, sostiene que la norma general no encuentra justificación alguna para la implementación de la limitante que se reclama; máxime que el legislador omitió exponer elementos que evidencien una finalidad adecuada para anteponer el interés fiscal a la posibilidad de los particulares de seguir ejerciendo la mecánica del entero.

VIII. Arguye que al imponer la limitante establecida en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación, se soslayó que el legislador ordinario inobservó el principio de libertad configurativa, respecto del contenido del artículo 25 de la Constitución General de la República.

Lo anterior porque a juicio de la disidente, la limitante implementada en el artículo en examen ocasiona un detrimento al **derecho de libre comercio** y el **principio de competitividad**.

IX. La quejosa sostiene que con la emisión de la Regla 2.3.19 de la Sexta resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho, el Ejecutivo Federal pretendió subsanar la inconstitucionalidad de la mecánica impuesta en el precepto legal reclamado; sin embargo, que aun con la expedición de la referida regla, subsiste la irregularidad planteada.

Agrega que no existe una cláusula habilitante encaminada a justificar que con la emisión de reglas, la autoridad restrinja derechos de los contribuyentes.

SÉPTIMO.—Agravios de la revisión principal. Es innecesario hacer referencia a los motivos de disenso formulados por la recurrente principal, toda vez de que ya fueron analizados por el Tribunal Colegiado que previno, el cual los declaró fundados.

Con motivo de lo anterior, revocó la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio y remitió los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver el planteamiento de constitucionalidad.

OCTAVO.—Agravios de las revisiones adhesivas. En esencia, las autoridades hicieron valer los siguientes argumentos:

1. Presidente de la República.

En los agravios *primero, segundo, tercero y cuarto*, la autoridad expuso los motivos por los que debía confirmarse la sentencia que decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo indirecto.

Posteriormente, sostuvo que son infundados los argumentos de la parte quejosa al señalar que el artículo 25, fracción VI de la Ley de Ingresos de la Federación vulnera el derecho fundamental de irretroactividad.

Que la norma reclamada no vulnera el principio de irretroactividad al no respetar el derecho de compensar contra impuestos federales de distinta naturaleza y contra retención de terceros.

Expuso que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación no es contrario al principio de razonabilidad legislativa, en virtud de que es objetivo, racional y proporcional; además, que supera todas las etapas del *test de proporcionalidad*.

Afirma que contrariamente a lo que expone la quejosa, el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación no es violatorio del principio de seguridad jurídica, ya que no existe una antinomia normativa entre dicho precepto legal y el Código Fiscal de la Federación.

Agrega que la norma reclamada no es violatoria de los principios de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima.

La responsable manifiesta que la norma general reclamada no transgrede el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, ni el de supremacía constitucional.

Expone que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación no es contrario al principio de libertad económica ni conculca el mínimo vital.

La recurrente adhesiva sostiene que la norma general reclamada no contraviene el derecho de propiedad.

Agrega que el precepto legal reclamado no es violatorio del principio de rectoría económica del Estado; asimismo, que no rebasa lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las facultades legislativas conferidas a la Cámara de Diputados.

2. Jefa del Servicio de Administración Tributaria.

Es innecesario sintetizar los argumentos formulados por la jefa del Servicio de Administración Tributaria, debido a que su *único* motivo de inconformidad fue analizado por el Tribunal Colegiado que previno, ya que estaba encaminado a evidenciar la improcedencia del juicio de amparo en la vía indirecta.

Resta señalar que en el *considerando sexto* de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado, se declaró infundado el motivo de disenso de que se trata.

NOVENO.—Derechos fundamentales, derechos humanos y principios constitucionales que se estiman vulnerados.

I. Principio de irretroactividad de la ley.

El artículo 14, primer párrafo de la Constitución Federal,⁶ establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la irretroactividad que prohíbe el dispositivo constitucional se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, así como a las autoridades que las aplican a un caso determinado, y para resolverlo ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

La *teoría de los derechos adquiridos*, se distingue entre dos conceptos, a saber: el de *derecho adquirido* que es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico; y, el de *expectativa de derecho*, que es la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; esto es, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo futuro que en el mundo fáctico no se ha materializado.

En consecuencia, dicha teoría sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no vulnera el principio de irretroactividad de las leyes previsto en el artículo

⁶ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. ..."

14 constitucional. Es decir, no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se regirán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

Una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho, pues en este caso no se contraviene el principio de la irretroactividad de las leyes que consagra el artículo 14 constitucional.

Cobra aplicación la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001,⁷ que al efecto se cita:

"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.—Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, tesis, página 306, materia constitucional, Novena Época, registro digital: 189448.

adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado."

Por otra parte, conforme a la *teoría de los componentes de la norma*, este Alto Tribunal parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

- Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

- Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

De este modo, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución

Federal con base en la teoría de los componentes de la norma, es necesario considerar los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y el momento en que entra en vigor la nueva disposición.

Al respecto, se cita la jurisprudencia P/J. 123/2001,⁸ del rubro y texto siguientes:

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.—Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o

⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, materia constitucional, página 16, registro digital: 188508.

continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."

En mérito de lo anterior, una norma transgrede el principio de irretroactividad de la ley cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior; circunstancia que no se actualiza cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

II. Principio de legalidad y seguridad jurídica y principio de legalidad tributaria.

El principio de legalidad comprende, en sí, al principio de legalidad administrativa (o de preeminencia de la ley) y la reserva de ley; en tanto que el primero exige la sumisión de los actos concretos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente establecidas, el segundo implica un principio formal cuya función principal consiste en delimitar las materias que deberán ser producidas exclusivamente por la ley.

El *principio de legalidad* en general, y en el ámbito administrativo, se deduce del texto de los artículos 14,⁹ párrafo segundo y 16,¹⁰ párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ "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. ..."

El primer precepto constitucional establece que 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.

El segundo artículo prevé que 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.

Por su parte, el principio de *reserva de ley* en materia tributaria se encuentra en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en cuanto prevé como obligación de los mexicanos la de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (principio de legalidad tributaria).

Al interpretar los alcances del *principio de legalidad tributaria* que en materia de contribuciones consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otra, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse.

El principio constitucional en referencia no solamente establece que para la validez constitucional de un tributo es requisito que éste se prevea en la ley; de manera específica exige que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago) estén consignados de manera expresa en aquélla para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones genera-

¹⁰ "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. ..."

les de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto; para evitar el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular; y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Como sustento de lo anterior se cita la jurisprudencia¹¹ del rubro y texto siguientes:

"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra

¹¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, julio-diciembre 1976 y Apéndices, Primera Parte, materia constitucional, administrativa, página 173, registro digital: 232797.

Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."

En suma, conforme al principio constitucional señalado, las leyes tributarias deben establecer los elementos esenciales de la contribución para evitar arbitrariedades por parte de la autoridad hacendaria y otorgar certeza jurídica a los contribuyentes en cuanto a la amplitud y alcances de su obligación de contribuir al gasto público.

El *principio de seguridad jurídica* se encuentra estrechamente relacionado con el principio de legalidad en su doble vertiente (legalidad administrativa y reserva de ley),¹² y gracias al preponderante papel que desempeña la ley, dicho principio consigue su propósito de dar certeza a los ciudadanos y evitar la arbitrariedad de las autoridades.

Ahora, si bien el primero de dichos propósitos –certeza– puede manifestarse en la estabilidad del ordenamiento jurídico y en la necesidad de que el contribuyente conozca los remedios jurídicos que se encuentren a su alcance dentro de dicho ordenamiento, cobra especial trascendencia su manifestación en el sentido de que el legislador ordinario cumpla con su función y desarrolle mediante ley los aspectos de las contribuciones que le corresponden; en otras palabras, para cumplir con la garantía de seguridad jurídica y, por ende, para proveer a la certeza de los contribuyentes, resulta indispensable que la ley provea un suficiente desarrollo normativo dentro de la jerarquía de las fuentes pues, de lo contrario, el legislador provocará inseguridad jurídica en el ámbito tributario si incurre en un defectuoso o insuficiente desarrollo de los supuestos normativos tributarios.

Es necesario citar el rubro y texto de la jurisprudencia P./J. 106/2006:¹³

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.—El principio de legalidad tributaria con-

¹² Véase "*Curso de Derecho Tributario*", Pérez de Ayala José Luis y González Eusebio, tomo I, sexta edición, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1991, páginas 27 a 33.

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia constitucional, administrativa, página 5, registro digital: 174070.

tenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."

III. Principio de reserva de ley.

Toda vez de que en el presente asunto se analiza una norma de naturaleza fiscal, esta Segunda Sala estima prudente establecer el alcance del *principio de reserva de ley*, bajo la perspectiva de la legalidad tributaria.

Este Alto Tribunal estableció que para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, debe acudirse al *principio de reserva de ley*, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya sea en la esfera federal o local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la

concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria.

En ese sentido, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

La clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva.

Por lo expuesto, el Pleno determinó que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otra parte, en casos excepcionales y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Los argumentos en referencia dieron origen al criterio aislado P. CXLVIII/97:¹⁴

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento

¹⁴ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, materia administrativa, constitucional, página 78, registro digital: 197375.

de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este Alto Tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria."

IV. Principio de proporcionalidad tributaria.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el *principio de proporcionalidad tributaria* previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, radica medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

Los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.

La proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, para que en cada caso el impacto sea distinto, lo cual puede trascender cuantitativamente o cualitativamente en lo tocante al mayor o menor sacrificio, o bien, en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

En ese contexto, la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.

De lo anterior, se desprende que el *principio de proporcionalidad tributaria* se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los

sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

Corroborar lo anterior la jurisprudencia P./J. 10/2003,¹⁵ del Pleno de este Alto Tribunal, del contenido siguiente:

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.— El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción."

Asimismo, conviene citar la jurisprudencia P./J. 109/99,¹⁶ de rubro y texto siguientes:

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, mayo de 2003, materia administrativa, página 144, registro digital: 184291.

¹⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, materia constitucional, administrativa, página 22, registro digital: 192849.

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

En esa línea argumentativa, el *principio de proporcionalidad tributaria* radica en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada.

V. Principio de equidad tributaria.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el *principio de equidad tributaria* previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, está referido a la igualdad jurídica que consiste en el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, porque la igualdad lo es ante la ley y ante su aplicación.

El principio de equidad exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación; sin embargo, también se ha señalado que no toda desigualdad en el trato es inconstitucional, inclusive se ha considerado que el legislador no sólo está facultado sino obligado a crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición que no sean caprichosas o arbitrarias.

Apoya a lo anterior la jurisprudencia P/J. 41/97,¹⁷ que a continuación se transcribe:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.—El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."

El principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier impuesto y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al impuesto respectivo.

Asimismo, de la anterior definición deriva su contrapartida, o sea, el principio de la desigualdad en el trato tributario de las personas que se hallen en condiciones tributarias desiguales. Esto es lógico, ya que todo impuesto debe definir su hecho imponible tomando como fundamento un determinado tipo de realidades económicas (renta, patrimonio o consumo de éstos) que

¹⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, materias administrativa y constitucional, página 43, registro digital: 198403.

se gravan en cuanto son índices claros de que existe capacidad o aptitud de contribuir por parte de quien se encuentra en esa realidad o situación específica.

En este contexto, la igualdad no sólo reclama que el ordenamiento jurídico, en su emisión y aplicación, respete las preexistentes circunstancias de igualdad entre los ciudadanos, sino que exige, asimismo, que el ordenamiento jurídico actúe de tal forma que puedan reconducirse las situaciones de discriminación a situaciones de igualdad.

En otras palabras, la equidad tributaria existe tanto al otorgar un trato igual o semejante a situaciones análogas, como el diferenciar el trato ante situaciones diversas, de suerte tal que no toda desigualdad de trato por la ley resulta inconstitucional, sino únicamente cuando produce distinción entre situaciones tributarias iguales si no existe para ello una justificación objetiva y razonable.

Encuentra apoyo lo anterior en el contenido de la jurisprudencia P./J. 24/2000,¹⁸ del Tribunal Pleno:

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—De una revisión a las diversas tesis sustentadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales."

¹⁸ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, materia constitucional, administrativa, página 35, registro digital: 192290.

De igual forma, en el contenido de la jurisprudencia P/J. 42/97,¹⁹ que se transcribe a continuación:

"EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES.—El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica."

En ese sentido, en relación con el *principio de equidad*, el Tribunal Pleno ha sostenido que existen elementos objetivos que permiten delimitarlo, a saber:

1. No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable;

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, materias administrativa y constitucional, página 36, registro digital: 198402.

2. A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas;

3. No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y,

4. Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con los derechos de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas y proporcionadas para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

VI. Principio de progresividad.

Es criterio reiterado de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el *principio de progresividad* que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. Por un lado, la gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos, por otro lado, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Así, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el constituyente permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

En tales consideraciones, el *principio de progresividad* exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos.

Es necesario citar la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.),²⁰ de título, subtítulo y texto siguientes:

²⁰ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias constitucional y común, página 980, registro digital: 2019325 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."

DÉCIMO.—Marco conceptual y mecánica de la norma general reclamada. De forma preliminar, es prudente definir el artículo en pugna, los conceptos cuyo contenido regula y la mecánica que establece.

Como punto de partida, es de suma importancia destacar que respecto de la Ley de Ingresos de la Federación, únicamente subsiste el problema de constitucionalidad respecto del **inciso a)** de la fracción VI de su artículo 25, lo cierto es que tal cuestión no impide llevar a cabo el estudio del contenido integral de dicha porción normativa.

En efecto, por un lado, el análisis de la totalidad de la fracción VI se justifica porque con ello es posible emitir un fallo cuyo contenido sea de mayor claridad y, por otro lado, lo aquí decidido únicamente impactaría en su inciso a). Por ende, es válido emprender el estudio del contenido integral de la porción normativa en comento.

La fracción VI del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve establece:

"Artículo 25. Para los efectos del Código Fiscal de la Federación, del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado, así como lo referente a derechos, se estará a lo siguiente:

"...

"VI. Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución de las disposiciones aplicables en materia de compensación de cantidades a favor establecidas en dichos párrafos de los ordenamientos citados, se estará a lo siguiente:

"a) Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas conforme a lo previsto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación, deben acompañar los documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado.

"Lo dispuesto en el presente inciso no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquellos que tengan un fin específico.

"b) Tratándose del impuesto al valor agregado, cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. Los saldos cuya devolución se solicite no podrán acreditarse en declaraciones posteriores."

El artículo en cita establece que para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración, únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo accesorios.

Refiere que tratándose del impuesto al valor agregado, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución.

Lo anterior evidencia que el contribuyente conserva el derecho a compensar saldos a favor y, si bien se sustituye la mecánica de aplicación del artículo 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 6o., primero y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para limitar la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, incluyendo sus accesorios, y no otros.

Ahora bien, con la finalidad de dar respuesta íntegra a los planteamientos de la peticionaria de amparo, es conveniente tener en cuenta el contenido de los artículos 72, inciso H, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 72, inciso H,²¹ establece que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Refiere que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Por su parte, la fracción VI del precepto constitucional 74,²² establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aprobar anualmente

²¹ "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"...

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. ..."

²² "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo y, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria.

Detalla que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

Prevé que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de ello.

La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre.

Que cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 de la Norma Fundamental, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre.

"IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. ..."

Asimismo, que no habrá otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto.

Finalmente, indica que sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Como se observa, los artículos en cita contienen el sustento de la configuración constitucional de la Ley de Ingresos de la Federación, la cual, regula los ingresos que percibirá el Estado Mexicano durante un determinado ejercicio, los que pueden tener carácter tributario y no tributario.

Dicho instrumento tiene un régimen especial conformado por normas procedimentales particulares, porque la iniciativa de ley sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal dentro de una temporalidad específica, y de forma obligatoria, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe ser la cámara de origen, mientras que en el caso de otras legislaciones no se imponen dichas modalidades.

Es ilustrativa la jurisprudencia P/J. 42/2006,²³ del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"INICIATIVA DE LEYES EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES. EL HECHO DE QUE EL ARTÍCULO 72, INCISO H, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLEZCA QUE SU DISCUSIÓN DEBE INICIARSE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS NO IMPLICA RESTRICCIÓN A LA FACULTAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES NI LA CONVIERTE EN SIMPLE SANCIONADORA DE LOS ACTOS DE AQUÉLLA.— Conforme al citado precepto constitucional, todo proyecto de ley o decreto que verse sobre contribuciones o impuestos debe discutirse primero en la Cámara de Diputados (de Origen) y luego en la de Senadores (Revisora), lo que constituye una excepción a la regla general contenida en el propio precepto, en el sentido de que las iniciativas cuya resolución no sea exclusiva de alguna

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006; materias constitucional y administrativa, página 7, registro digital: 175573.

de las Cámaras pueden presentarse indistintamente en cualquiera de ellas, pero no implica limitación alguna a las facultades legislativas de la Cámara de Senadores, toda vez que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambas Cámaras tienen facultades para discutir, aprobar, rechazar, modificar, reformar o adicionar los proyectos relativos, pues tales facultades se las confiere expresamente la propia Constitución Federal para que las ejerzan separada y sucesivamente, con autonomía e igualdad, respecto de aquellas materias cuyo conocimiento corresponda al órgano bicameral, como lo es la tributaria, en términos de los artículos 50, 71, 72, 73, fracciones VII, XXIX y XXX, 74 y 76 constitucionales. Por tanto, el orden que debe seguirse para la discusión de las iniciativas de ley o decreto relativas a contribuciones o impuestos, no convierte a la Cámara Revisora en simple sancionadora de los actos de la de Origen, como lo consideraba el artículo 32 de la Tercera Ley Constitucional decretada por el Congreso General de la Nación en 1836, que establecía: 'La Cámara de Senadores, en la revisión de un proyecto de ley o decreto, no podrá hacerle alteraciones ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobado, desaprobado; pero al volverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión para que dicha Cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.', pues ello fue superado por el Constituyente de 1917, a fin de dar igualdad parlamentaria a ambas Cámaras, salvo que se trate de facultades exclusivas de cada una de ellas."

De igual manera, las leyes de ingresos tienen un contenido normativo específico, predominantemente tributario, entendiéndose por esto que contenga, entre otros ingresos, las contribuciones que recaudará la Federación, lo cual debe ser proporcional y correlativo con lo que se determine en el presupuesto de egresos.

Asimismo, expone que las leyes de ingresos tienen una vigencia anual.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que a diferencia de otras legislaciones, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone un marco jurídico específico a las leyes de ingresos, por lo que cualquier inclusión de elementos que no correspondan a su naturaleza tributaria (que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal), los torna inconstitucionales, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, que no tienen un régimen delimitado.

Razonamientos que dieron origen a la tesis de jurisprudencia P/J. 80/2003,²⁴ que al efecto se cita:

"LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.—De la interpretación sistemática de los artículos 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Poder Reformador previó un régimen especial respecto de la expedición de las Leyes de Ingresos de la Federación, el cual está conformado por: A) Normas procedimentales particulares que se traducen en: a) La iniciativa correspondiente sólo puede ser presentada por el Ejecutivo Federal, mientras que en la generalidad de las leyes puede hacerlo cualquier persona con facultades para ello; b) La presentación de la mencionada iniciativa debe ser el 15 de noviembre o el 15 de diciembre de cada año, aun cuando exista la posibilidad de ampliación de ese plazo, en tanto que en la generalidad de las leyes la presentación de sus iniciativas puede ser en cualquier momento, incluso durante los recesos del Congreso de la Unión; c) Necesariamente debe ser Cámara de Origen la de Diputados, mientras que en otro tipo de leyes el procedimiento legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; d) El análisis y discusión de la Ley de Ingresos debe ser conjuntamente con el diverso acto del legislativo consistente en el presupuesto de egresos, mientras que cuando se trata de cualquier otra norma, su análisis conjunto o relacionado con otras disposiciones es una cuestión de conveniencia, pero no necesaria. B) Contenido normativo específico, que debe ser: a) Tributaria, esto es, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y b) Proporcional y correlativo a lo previsto en el presupuesto de egresos, mientras que, por regla general, el contenido de los demás ordenamientos no está taxativamente limitado; y C) Ámbito temporal de vigencia que, por regla general y a diferencia de otros ordenamientos, es anual, sin perjuicio de que puedan existir en dicha ley disposiciones exentas de esa anualidad. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el hecho de que una norma no sea acorde con el contenido o con el título del ordenamiento jurídico que la contiene, no conduce, indefectiblemente, a su inconstitucionalidad, pues ello no deja de ser una cuestión de técnica legislativa deficiente, sin embargo, si la propia Constitución Federal impone un marco jurídico específico para el contenido y proceso de creación de la Ley de Ingresos de la Federación, se concluye que

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 533, registro digital: 182605.

si aquél es alterado por el legislador y se incluyen en dicho ordenamiento preceptos ajenos a su naturaleza, son inconstitucionales."

Además, es prudente destacar que la Constitución General de la República no establece que la Ley de Ingresos deba limitarse materialmente a contemplar sólo una serie de datos e informes sobre las contribuciones que deban recaudarse, sino, en dicha normatividad es posible regular aspectos sustantivos fiscales de trascendencia en la determinación de los impuestos.

Por ende, la Ley de Ingresos de la Federación es un ordenamiento con un régimen especial, cuyo contenido puede incluir aspectos sustantivos fiscales de trascendencia en la determinación de las contribuciones.

En otro orden de ideas, es necesario puntualizar que la **compensación** es una institución emanada del derecho común, que en nuestro derecho positivo se encuentra regulada como una de las formas en la que es posible extinguir obligaciones.

Los artículos 2185, 2186 y 2192 del Código Civil Federal²⁵ establecen que se configura la *compensación* cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y, por su propio derecho, cuyo efecto, es extinguir por ministerio de la ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor.

Establecen que la compensación no tendrá lugar si las deudas fuesen fiscales, con excepción de los casos en que la ley lo autorice.

En otro orden de ideas, es conveniente precisar que **el saldo a favor** se origina con el *pago de lo indebido* o, propiamente, con *la obtención de saldo a favor*.

Existe el *pago de lo indebido* respecto de cantidades que el contribuyente enteró en exceso, es decir, por haber pagado una suma mayor a la que le impone la ley de la materia, pero que originalmente no adeudaba al fisco federal.

²⁵ "Artículo 2185. Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho."

"Artículo 2186. El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de la ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor."

"Artículo 2192. La compensación no tendrá lugar:

" ...

"VIII. Si las deudas fuesen fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice."

En cambio, el *saldo a favor* no deriva de un error de cálculo, aritmético o de apreciación de los elementos que constituyen la obligación tributaria a cargo del contribuyente, sino que es el resultado de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia.

Ahora bien, es conveniente traer a contexto la anterior mecánica de compensación.

El artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación²⁶ establece que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a éstas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.

Regula que las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. Que a falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

El artículo 23 del Código Fiscal de la Federación²⁷ establece que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven

²⁶ "Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

²⁷ "Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

"Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquél en el que la misma se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

"Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

Precisa que para ello, bastará que efectúe la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de ese código tributario, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Que los contribuyentes presentarán el aviso de compensación, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que se haya efectuado, acompañado de la documentación que al efecto se solicite en la forma oficial que para estos efectos se publique.

Que los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo del precepto legal (llevado a cabo la compensación), que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución.

Asimismo, en los párrafos siguientes, la norma general reclamada establece los supuestos y restricciones para llevar a cabo la compensación de saldos a favor.

El primer párrafo del artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado²⁸ establece que cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor,

"Si la compensación se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este código sobre las cantidades compensadas indebidamente, actualizadas por el periodo transcurrido desde el mes en que se efectuó la compensación indebida hasta aquel en que se haga el pago del monto de la compensación indebidamente efectuada.

"No se podrán compensar las cantidades cuya devolución se haya solicitado o cuando haya prescrito la obligación para devolverlas, ni las cantidades que hubiesen sido trasladadas de conformidad con las leyes fiscales, expresamente y por separado o incluidas en el precio, cuando quien pretenda hacer la compensación no tenga derecho a obtener su devolución en términos del artículo 22 de este código.

"Las autoridades fiscales podrán compensar de oficio las cantidades que los contribuyentes tengan derecho a recibir de las autoridades fiscales por cualquier concepto, en los términos de lo dispuesto en el artículo 22 de este código, aun en el caso de que la devolución hubiera sido o no solicitada, contra las cantidades que los contribuyentes estén obligados a pagar por adeudos propios o por retención a terceros cuando éstos hayan quedado firmes por cualquier causa. La compensación también se podrá aplicar contra créditos fiscales cuyo pago se haya autorizado a plazos; en este último caso, la compensación deberá realizarse sobre el saldo insoluto al momento de efectuarse dicha compensación. Las autoridades fiscales notificarán personalmente al contribuyente la resolución que determine la compensación."

²⁸ "Artículo 6o. Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta

el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución o llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, que cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. En el caso de que se realice la compensación y resulte un remanente del saldo a favor, el contribuyente podrá solicitar su devolución, siempre que sea sobre el total de dicho remanente.

Esto es, la norma especial aplicable regulaba que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podían optar por compensar las cantidades a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que derivaran de impuestos federales distintos de los causados con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

De igual manera, que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resulte saldo a favor, el contribuyente podía acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución, o bien, llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

Cabe destacar que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resulte saldo a favor, el contribuyente podía llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

agotarlo, solicitar su devolución o llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. En el caso de que se realice la compensación y resulte un remanente del saldo a favor, el contribuyente podrá solicitar su devolución, siempre que sea sobre el total de dicho remanente.

"Los saldos cuya devolución se solicite o sean objeto de compensación, no podrán acreditarse en declaraciones posteriores.

"Tratándose de los contribuyentes que proporcionen los servicios a que se refiere el inciso h) de la fracción II del artículo 20.-A de esta ley, cuando en su declaración mensual resulte saldo a favor, dicho saldo se pagará al contribuyente, el cual deberá destinarlo para invertirse en infraestructura hidráulica o al pago de los derechos establecidos en los artículos 222 y 276 de la Ley Federal de Derechos. El contribuyente, mediante aviso, demostrará ante el Servicio de Administración Tributaria la inversión realizada, o en su caso, el pago de los derechos realizado."

Asimismo, que cuando en la declaración de pago del impuesto al valor agregado resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podía acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo.

En ese sentido, como se expuso, en la norma general si bien se conserva el derecho a compensar saldos a favor, lo cierto es que se sustituye la mecánica de aplicación de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La referida sustitución limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquéllas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, no de otros.

Una vez establecido el marco conceptual anterior, se procede al análisis del fondo del asunto.

DÉCIMO PRIMERO.—Estudio de fondo. En términos del artículo 93 de la Ley de Amparo,²⁹ se procede a analizar los conceptos de violación en

²⁹ "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y,

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

los que la quejosa controvierte la constitucionalidad de la norma general reclamada.

Se reitera, en la norma en pugna si bien se conserva el derecho a compensar saldos a favor, lo cierto es que se sustituye la mecánica de aplicación de los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

La referida sustitución limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente a las cantidades que se tengan a favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, sin incluir aquéllas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, incluyendo sus accesorios.

Asimismo, tratándose del impuesto al valor agregado, cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo o solicitar su devolución.

Por cuestión de método, en primer orden se analizará el concepto de violación en el que la quejosa plantea que existieron vicios en el proceso legislativo que dieron origen a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, debido a que se presentó fuera del plazo previsto para tal efecto.

El planteamiento en síntesis es **infundado** por las siguientes consideraciones:

Como se expuso en párrafos precedentes, de conformidad con el contenido del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo, debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, así como el Proyecto de Egresos de la Federación, a más tardar el quince del mes de noviembre.

Del contenido del artículo 83 de la Norma Fundamental,³⁰ así como del artículo décimo quinto transitorio,³¹ cuya vigencia inició el uno de diciembre

³⁰ "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

de dos mil dieciocho, se advierte que a partir y desde del uno de diciembre de dos mil dieciocho, **el Ejecutivo Federal comenzará su encargo el uno de octubre y durará seis años en su periodo de gestión.**

Así, el titular del Ejecutivo Federal que ejerza su encargo a partir del uno de octubre tendrá la obligación de presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día quince del mes de noviembre.

Ahora bien, antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional, es decir, en el anterior contenido de su artículo 83,³² el presidente de la República iniciaba sus funciones el uno de diciembre y duraba en su encargo seis años. Por tanto, en el año que iniciaba sus funciones, debía presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos hasta el quince de diciembre.

Lo anterior evidencia que **con la reforma constitucional, cambió la fecha, tanto de inicio del encargo, como de la presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación.**

En esas circunstancias, es claro que si las citadas reformas entraron en vigor el uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que también inició su gestión el actual titular del Poder Ejecutivo, lo cierto es que no era aplicable el plazo para presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, **pues su vigencia comenzó el quince de diciembre de dos mil dieciocho.**

Por ende, el titular del Ejecutivo Federal no estaba obligado a presentar la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación el quince de noviembre o antes, en el entendido de que si inició sus funciones el uno de diciembre de dos mil dieciocho, lo hizo en términos de lo establecido en el artículo 83 constitucional vigente hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, en concordancia con el artículo décimo quinto transitorio del decreto referido.

³¹ "Décimo quinto. Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el periodo presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024."

³² "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. (Texto anterior)."

Inclusive, el artículo décimo quinto transitorio de la Constitución Federal prevé categóricamente que el periodo presidencial comprendido entre los años dos mil dieciocho a dos mil veinticuatro iniciará el uno de diciembre de dos mil dieciocho y concluirá el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro.

Con motivo de lo expuesto, se concluye que adversamente a lo que manifiesta la quejosa, **no existe violación al proceso legislativo respecto de la presentación extemporánea de la Ley de Ingresos de la Federación.**

En otro aspecto, se procede a analizar el argumento en el que sostiene que el precepto reclamado conculca los principios de **certeza y seguridad jurídica**, toda vez de que con su expedición se originó una antinomia normativa.

El concepto de violación en referencia es **infundado** por las siguientes consideraciones:

Existe una *antinomia* cuando dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.

En materia tributaria, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurren, lo que permite sostener que la figura de la compensación, como mecanismo de extinción de la obligación de contribuir al gasto público, también se rige por las disposiciones que le resultan aplicables al momento en que se efectúa la compensación de cantidades a favor.

Así, los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establecen diferentes hipótesis de procedencia de la compensación de saldos a favor a los previstos en el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

Efectivamente, en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Impuesto al Valor Agregado se establece que los contribuyentes podrán compensar las cantidades que tengan a su favor, contra las que estén obligados a pagar, ya sea por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios.

Cuando en la declaración de pago por concepto de impuesto al valor agregado resulte saldo a favor, es posible compensar las cantidades correspondientes, y se extiende dicha posibilidad a que se lleve a cabo contra las cantidades a cargo por otros impuestos.

En cambio, en la Ley de Ingresos de la Federación se sustituye la mecánica de compensación en materia fiscal para limitar su aplicación a las cantidades que los contribuyentes tengan a su favor contra las que estén obligadas a pagar por adeudo propio, siempre que deriven de un mismo impuesto.

Al margen de lo anterior, las normas generales no concurren en el mismo ámbito temporal de validez, debido a que con lo establecido en el artículo reclamado, se sustituyen las disposiciones aplicables en materia de compensación de cantidades a favor establecidas en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo que quiere decir que los contribuyentes no tienen que aplicar simultáneamente dichos ordenamientos, sino únicamente lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación, al ser aplicable para este ejercicio fiscal (dos mil diecinueve).

Inclusive, las Leyes de Ingresos de la Federación sí pueden modificar las disposiciones de las leyes fiscales especiales, pues si bien tienen vigencia anual, también contienen disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones. Además, las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial, de suerte tal que pueden sustituirlas, complementarlas, modificarlas, modularlas o derogarlas para un ejercicio fiscal específico y en determinados aspectos que se consideren necesarios.

Cobra aplicación en lo conducente, la jurisprudencia P/J. 16/2015 (10a.),³³ de título, subtítulo y texto siguientes:

"ANTINOMIA. ES INEXISTENTE ENTRE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, Y 22, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010, Y 21, FRACCIÓN II, NUMERAL 2, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2011 Y 2012 Y, POR ENDE, CON SU CONTENIDO NO SE PROVOCA INSEGURIDAD JURÍ-

³³ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materias constitucional, administrativa y administrativa, página 6 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas».

DICA. El artículo 11, párrafos segundo y tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, establece que la acreditación del crédito fiscal determinado en los términos del artículo 8 de la propia ley, se efectuará contra: i) El impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o contra los pagos provisionales correspondientes a los 10 años siguientes hasta agotarlo; o, ii) El impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. Ahora bien, el hecho de que los artículos 22, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, y 21, fracción II, numeral 2, de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 2011 y 2012, eliminen la posibilidad de acreditar el crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que aquél se generó, no provoca antinomia e inseguridad jurídica a los contribuyentes, ello, partiendo de un ejercicio interpretativo en el que se comprendan de manera exclusiva los elementos de tributación previstos para cada ejercicio en particular por el legislador. Así, por ejemplo, si la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2010 en el precepto indicado impide acreditar el crédito fiscal citado contra el impuesto sobre la renta causado en ese ejercicio, tal situación no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues si bien es cierto que restringe la aplicación del crédito, también lo es que ello sólo ocurre durante su ámbito de vigencia, sin que tenga aplicación sobre otro crédito fiscal o en otro ejercicio y, desde luego, sin incidir en el derecho de acreditar el crédito fiscal contra el propio impuesto empresarial a tasa única."

En consecuencia, se pone de manifiesto que **no existe la antinomia normativa** planteada; de ahí lo **infundado** del concepto de violación en estudio.

En otro aspecto, debe decirse que los principios de justicia fiscal tienen eficacia jurídica propia porque son normas concretas constitucionales que pueden aplicarse sin necesidad de un desarrollo legislativo posterior o si este desarrollo es indispensable para exigir su aplicación, tienen un carácter vinculante y deben cumplirse por los poderes públicos en virtud de que afectan su actuación estatal.

Como se expuso en el considerando relativo, el ámbito de aplicación de los referidos principios consiste en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado, vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones.

La norma tachada de inconstitucional no se rige por los principios de justicia tributaria, en virtud de que no incide directamente en la obligación

sustantiva, ni se relaciona con alguno de los elementos esenciales de las contribuciones, sino sólo establece el mecanismo para llevar a cabo las compensaciones en el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, lo que constituye un simple control de la autoridad administrativa para la mejor recaudación de impuestos.

En mérito de lo anterior, se evidencia que los principios tributarios están exclusivamente vinculados con la obligación de contribuir a los gastos públicos y no así con la forma en que pueden extinguirse las obligaciones fiscales, como sucede con la figura de la compensación, pues para que una contribución sea proporcional se requiere que el hecho imponible del tributo refleje una auténtica manifestación económica del sujeto pasivo.

Cobra aplicación la tesis aislada 2a. LXXXV/2003,³⁴ que enseguida se transcribe:

"COMPENSACIÓN. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA ES APLICABLE A LAS CONTRIBUCIONES, NO ASÍ A LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.—El argumento en el sentido de que el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación es desproporcional, al disponer, por una parte, que los contribuyentes podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de una misma contribución, con inclusión de sus accesorios y, por la otra, que cuando no deriven de la misma contribución por la cual están obligados a efectuar el pago, sólo se podrán compensar en los casos y cumpliendo los requisitos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mediante reglas de carácter general, no conduce a establecer la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque el citado principio constitucional se encuentra vinculado, única y exclusivamente, con la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos y no así con la forma en que pueden extinguirse las obligaciones fiscales, como sucede con la figura de la compensación, pues para que una contribución sea proporcional se requiere que el hecho imponible del tributo, establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos, en la que debe existir una estrecha relación entre el hecho imponible y la base grava-

³⁴ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, materia administrativa, página 289, registro digital: 184201.

ble a la que se le aplica la tasa o tarifa que corresponda; además, el señalado principio, al constituir una garantía para el gobernado, genera una limitación constitucional para el legislador en la creación de los tributos que, por lo mismo, debe estar en relación con éstos, lo cual resulta diferente a una de las formas de su extinción como es la compensación."

A mayor abundamiento, las leyes tributarias que afectan en forma relevante el patrimonio del gobernado son las que regulan los elementos de una contribución como sujeto, hecho imponible, procedimiento para cuantificar la base gravable, cuota, tarifa, no sujeciones, exenciones, entre otras figuras fiscales que inciden en el pago mismo del tributo, a las que se les denomina sustantivas.

Las obligaciones tributarias accesorias o formales son aquéllas previstas en un acto materialmente legislativo, cuyo objeto es vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta, diversa al pago en sí de contribuciones, que permite al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales de carácter público.

En ese sentido, las obligaciones tributarias no trascienden en el núcleo de la obligación de pago, por lo que sólo aquellas que inciden de una manera directa les resulta aplicable el *principio de equidad tributaria*, pues éste únicamente se encuentra vinculado a los aspectos concernientes a la medida en que se debe contribuir al gasto público, cuestión con la que no se relacionan directamente las obligaciones formales, ya que generalmente tienen como finalidad permitir al fisco una mejor vigilancia en el cumplimiento del pago.

Así, para que el *principio de equidad tributaria* actúe en relación con obligaciones de carácter formal, es indispensable que éstas incidan directamente en la obligación sustantiva y no ser un simple control de la autoridad administrativa para la mejor recaudación de impuestos.

Apoya a lo anterior la jurisprudencia P./J. 8/2012 (10a.),³⁵ del Pleno de este Alto Tribunal, que se cita:

"DECLARACIÓN FISCAL. LA OBLIGACIÓN DE PRESENTARLA ES DE CARÁCTER FORMAL, POR LO QUE NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El citado principio, contenido en el artículo 31, fracción

³⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, materias constitucional y administrativa, página 5, registro digital: 2001091.

IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está vinculado con aspectos sustantivos de la obligación tributaria y para que opere en relación con obligaciones de carácter formal es indispensable que éstas incidan directamente en la obligación sustantiva. En ese sentido, la obligación a cargo de los contribuyentes de presentar declaraciones por cualquiera de los medios establecidos por la normativa es de carácter formal y tiene como fin que la autoridad hacendaria pueda comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones de aquéllos de contribuir al gasto público; de ahí que dicha obligación no se rija por el mencionado principio de equidad tributaria, porque fue impuesta sólo para un mejor control recaudatorio y no se vincula con los elementos de la contribución."

En las relatadas consideraciones, deben declararse **inoperantes** los conceptos de violación que plantean que la norma reclamada viola los *principios de proporcionalidad y equidad tributaria*, debido a que no es posible analizar la limitante impuesta a la figura de la compensación fiscal, a la luz de dichos principios.

En otro orden de ideas, al resolver la contradicción de tesis 148/2004-SS, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las reglas aplicables para efectuar la compensación fiscal son aquellas que se encuentran vigentes al momento de su realización, pues no podría considerarse la existencia de un derecho adquirido de los contribuyentes a compensar saldos a favor siempre en los mismos términos y condiciones, sino en todo caso, de conformidad con la normatividad vigente en el año correspondiente.

Sostuvo que conforme al segundo párrafo del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, las reglas de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen como propósito establecer el medio para llevar a cabo la compensación de saldos a favor de los contribuyentes que no deriven de la misma contribución (mecánica anterior), por lo que tales disposiciones son de carácter adjetivo y, por tanto, debe atenderse a las vigentes en que se efectúe dicha compensación, pues las normas adjetivas se expiden para encaminar las vías que deben seguirse a partir de ese momento, de manera que los procedimientos establecidos por la disposición posterior guían su actuación conforme a las nuevas normas.

Se expuso que el derecho para compensar saldos puede surgir en un determinado ejercicio fiscal pero el contribuyente cuenta con cinco años para solicitar su devolución, lo que significa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con la facultad de cambiar las bases para efectuarla, sin que ello implique violación al principio de irretroactividad de la ley, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque a juicio de este Alto Tribunal, al aplicarse las Reglas vigentes en el momento en que se efectúe la compensación, si bien el contribuyente sólo tenía una expectativa de derecho, es decir, la posibilidad de compensar las cantidades a su favor que no deriven de la misma contribución, tal circunstancia no se traduce en que hubiere adquirido el derecho a llevarla a cabo conforme a las reglas que existían cuando nació tal derecho, dado que la autoridad hacendaria está facultada para cambiarlas acorde con las necesidades económicas, administrativas o sociales que estime pertinentes.

Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 198/2004,³⁶ que a continuación se transcribe:

"COMPENSACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. DEBEN APLICARSE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLEZCA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE SE ENCUENTREN EN VIGOR AL EFECTUARSE AQUÉLLA, CUANDO SE TRATE DE CANTIDADES QUE NO DERIVAN DEL MISMO IMPUESTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 2003.—Las reglas de carácter general a que se refiere el precepto legal citado, emitidas en términos de los artículos 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación y 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, tienen como finalidad pormenorizar y precisar la regulación establecida en el propio Código Fiscal con el fin de lograr su eficaz aplicación, y están sujetas a los principios de reserva y primacía de la ley, por lo que no deben incidir en el ámbito reservado a ésta ni contravenir lo que dispone, sino ceñirse a ella. En esa tesitura, si conforme al segundo párrafo del artículo 23 del mencionado código las reglas de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tienen como propósito establecer el medio para llevar a cabo la compensación de saldos a favor de los contribuyentes que no deriven de la misma contribución, es inconcuso que tales disposiciones son de carácter adjetivo y, por tanto, debe atenderse a las vigentes en que se efectúe dicha compensación, pues las normas adjetivas se expiden para encaminar las vías que deben seguirse a partir de ese momento, de manera que los procedimientos establecidos por la disposición posterior guían su actuación conforme a las nuevas normas; además, acorde con los artículos 22, antepenúltimo párrafo, 23, cuarto párrafo y 146 del referido código, el derecho para compensar saldos puede surgir en un determinado ejercicio fiscal pero el contribuyente cuenta con cinco años para solicitarla, lo que significa que dicha Secretaría de Estado cuenta con la facultad

³⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, materia administrativa, página 507, registro digital: 179651.

de cambiar las bases para efectuarla, sin que ello implique violación a la garantía de irretroactividad de la ley, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al aplicarse las reglas vigentes en el momento en que se efectúe la compensación, si bien el contribuyente sólo tenía una expectativa de derecho, esto es, la posibilidad de compensar las cantidades a su favor que no deriven de la misma contribución, tal circunstancia no se traduce en que hubiere adquirido el derecho a llevarla a cabo conforme a las reglas que existían cuando nació tal derecho, dado que la indicada Secretaría cuenta con la facultad de cambiarlas acorde con las necesidades económicas, administrativas o sociales, entre otras, que considere pertinentes atendiendo a la situación imperante y dentro de la órbita de sus facultades."

Ahora bien, respecto de que la norma reclamada viola el *principio de progresividad y no regresión*, debe decirse que para interpretar el tema de progresividad, es necesario vincularlo con el de los derechos adquiridos, los cuales quedaron definidos en párrafos precedentes.

Una norma sólo puede infringir el principio de progresividad, siempre y cuando se trate de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que conculca en perjuicio de los gobernados, el principio de progresividad, directamente relacionado con la no regresividad e indirectamente como irretroactividad, lo cual no ocurre cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

Como se estableció en el considerando relativo, en el ejercicio que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión anualmente determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las crea o modifica hacia el futuro, no afecta situaciones anteriores y los particulares no pueden alegar violación al principio de progresividad, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre en la misma forma y con las mismas formas de extinción de las obligaciones, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio del contribuyente.

En materia fiscal, los gobernados no tienen un derecho adquirido consistente en pagar siempre el mismo tributo que afecte el patrimonio del contribuyente y bajo las mismas condiciones, porque el Estado cuenta con la facultad de cambiar las bases de tributación, siendo que lo que tiene vedado

es aplicar las nuevas reglas impositivas a derechos adquiridos en ejercicios fiscales anteriores.

Por tanto, la fracción VI del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación **no vulnera el principio de progresividad y no regresión**, pues no puede considerarse un derecho adquirido para pagar siempre en la misma manera y con las mismas formas de extinción de las obligaciones, en el entendido de que la autoridad legislativa, en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución le confiere, determina las contribuciones del año fiscal correspondiente.

En ese sentido, son **infundados** los conceptos de violación en los que la quejosa afirma que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, es contrario al *principio de irretroactividad y al principio de progresividad y no regresión*.

En diverso aspecto, es **infundado** el planteamiento hecho valer por la quejosa, en el que sostiene que la norma general reclamada viola el principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima.

En efecto, pues ha sido reiterado el criterio de esta Segunda Sala, que la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro.

Al resolver los amparos en revisión 894/2015, 670/2015 y 914/2015, este Alto Tribunal estableció que en relación con actos provenientes del Poder Legislativo, la confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagradas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la paralización del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad.

Específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucional-

mente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario, resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas.

Aunado a ello, por regla general, la modificación de las normas tributarias tiene un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad.

En ese sentido, contrariamente a lo que expone la quejosa, al margen de que con la expedición de la ley controvertida se modificara la mecánica de compensación, lo cierto es que ello no conculca en su perjuicio el principio de seguridad jurídica, pues no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario, es indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico.

Cobra aplicación la tesis aislada 2a. aislada XXXIX/2017 (10a.),³⁷ de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS. La figura de mérito, en relación con el tipo de actos referidos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad. Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucional-

³⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, materias constitucional y administrativa, página 1387, registro digital: 2013883 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas».

mente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas. Aunado a ello, la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad. Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro."

En ese sentido, la limitante establecida en el artículo reclamado no contra- viene el principio de seguridad jurídica en su vertiente de *confianza legítima*; de ahí que el argumento es **infundado**.

Ahora bien, se procede a analizar el aserto en el que la peticionaria de amparo manifiesta que la norma general no encuentra justificación alguna para la implementación de la limitante que se reclama; máxime que el legislador omitió exponer elementos que evidencien una finalidad adecuada para ante- poner el interés fiscal a la posibilidad de los particulares de seguir ejerciendo la mecánica del entero.

De la lectura integral del escrito de demanda, se observa que los argu- mentos controvierten norma general reclamada porque la medida legislativa no es idónea ya que no existe correspondencia entre el medio elegido y el bien buscado; porque la limitante no logra la finalidad perseguida; y, porque sin mayor explicación, el Congreso establece la limitante bajo la justificación de que se combate la evasión fiscal.

Los argumentos en síntesis son **infundados** por las siguientes consi- deraciones:

Al respecto, es necesario tener en cuenta que es criterio reiterado de esta Segunda Sala, el hecho de que con la finalidad de constatar la existencia, o no, de un planteamiento de inconstitucionalidad, es posible emplear diversos métodos o herramientas argumentativas.

Que entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el *test de proporcionalidad* que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos humanos.

Razonamientos que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.),³⁸ de título, subtítulo y texto siguientes:

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL. Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano."

³⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias común y constitucional, página 838, registro digital: 2019276 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas».

En esa línea argumentativa, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la norma general reclamada debe sujetarse a un *test de proporcionalidad*.

Para comenzar, se puntualiza que el artículo reclamado limita la figura de la compensación en materia fiscal cuando se trate de saldo a favor contra cantidades a cargo por adeudo propio y sólo por el mismo impuesto.

La compensación es una forma de extinguir obligaciones en materia fiscal siempre y cuando la autoridad hacendaria y el contribuyente sean acreedores y deudores recíprocos. Como tal, constituye un derecho de los contribuyentes, esto es, de los sujetos pasivos directos de la relación tributaria.

Esta Segunda Sala estableció que el *test de proporcionalidad* es un procedimiento interpretativo para resolver conflictos fundamentales, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad, derivados de los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que requiere el análisis de diversos elementos, según el nivel de escrutinio.

Que para llevar a cabo el procedimiento interpretativo, se requiere, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios relativos a la distinción legislativa.

En materia tributaria, se ha sostenido que la intensidad del escrutinio debe ser flexible o laxa, en razón de que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que para no vulnerar su libertad política, en campos como el mencionado, las posibilidades de injerencia del Juez Constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se limita a verificar que la intervención legislativa cumpla con los siguientes criterios:

- **Perseguir una finalidad objetiva y constitucionalmente válida;**
- **Ser adecuada o racional**, de manera que constituya no solo un simple medio, sino un medio apto y útil para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y,
- **Ser proporcional en sentido estricto.** La medida restrictiva debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

En el entendido de que el cumplimiento de dichos criterios requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación. Es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, y que el medio adoptado así como la proporcionalidad en sentido estricto se encuentren justificadas al menos en un grado mínimo.

Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.),³⁹ de título, subtítulo y texto siguientes:

"TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN. El test de proporcionalidad es un procedimiento interpretativo para resolver conflictos de normas fundamentales, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios relativos a que la distinción legislativa: a) persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) sea proporcional. Ahora, en materia tributaria la intensidad del escrutinio constitucional es flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que para no vulnerar su libertad política, en campos como el mencionado, las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se limita a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir esa finalidad no conlleva exigir al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo de idoneidad y que exista correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables."

³⁹ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, materias constitucional y administrativa, página 510, registro digital: 201613 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas».

En esa línea argumentativa, se insiste que en materia tributaria, la intensidad del escrutinio debe ser flexible o laxa, por lo que al margen de que no sea necesario emprender el test de proporcionalidad sujetándonos a que la medida supere de manera estricta los requisitos que lo conforman, con la finalidad de dar respuesta a la totalidad de los argumentos que esgrime la contribuyente, es procedente verificar si la medida persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; es adecuada o racional y, si ésta resulta proporcional.

Se reitera que al resolver la contradicción de tesis 148/2004-SS, esta Segunda Sala determinó que los contribuyentes tienen el derecho a compensar cantidades a favor, no así, a hacerlo de una determinada forma de manera permanente o indefinida.

Determinación que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 198/2004,⁴⁰ del rubro: "COMPENSACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. DEBEN APLICARSE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLEZCA LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO QUE SE ENCUENTREN EN VIGOR AL EFECTUARSE AQUÉLLA, CUANDO SE TRATE DE CANTIDADES QUE NO DERIVAN DEL MISMO IMPUESTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 2003."

En el caso que nos ocupa, no fue eliminada la compensación en materia tributaria, sino que lo establecido en los artículos 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 6o., primer y segundo párrafos, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se sustituyó en este ejercicio, por lo señalado en el artículo 25, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación.

En otras palabras, la medida adoptada por el legislador no constituye una supresión, sino una modificación, pero no por ello la norma se encuentra exenta de análisis constitucional, pues no puede considerarse a grado tal de que se permita la subsistencia de medidas que podrían dejar en estado de incertidumbre jurídica a los particulares, en contravención a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Inclusive, tal cuestión es atendible porque el contribuyente aduce que la norma podría originar un perjuicio en su patrimonio al generar retrasos

⁴⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, materia administrativa, página 507, registro digital: 179651.

en el pago de contribuciones, así como en la devolución que eventualmente se solicite del saldo a favor.

En tales condiciones, se analizará si su contenido cumple con los criterios señalados en el *test de proporcionalidad*.

En primer orden, para poder verificar si lo dispuesto en el artículo reclamado obedece a un fin constitucionalmente válido, es necesario identificar cuáles fueron los fines perseguidos por el legislador.

Para estar en condiciones de valorar dicha cuestión, es necesario transcribir la parte que interesa de la exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

"... En otro orden de ideas, es dable precisar que a partir del 1 de julio de 2004 entró en vigor la disposición establecida en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, mediante la cual se permite que los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración puedan compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan fin específico, incluyendo sus accesorios.

"Dicha medida, se estableció con la finalidad de permitir a los contribuyentes la recuperación inmediata de las cantidades que tuvieran a su favor de un impuesto contra las cantidades que estuvieran obligados a pagar por adeudo propio o por retenciones a terceros en otros impuestos, lo que además permitiría a la administración tributaria reducir el número de solicitudes de devolución y, por lo tanto, una reducción de los costos operativos relativos a estos trámites.

"Por su parte, en congruencia con la medida anteriormente mencionada, a partir del 2005 se modificó el artículo 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) para permitir que los saldos a favor manifestados en las declaraciones, se puedan recuperar mediante su compensación contra otros impuestos, además de mantener los mecanismos de acreditamiento contra el impuesto a cargo de los meses siguientes o mediante una solicitud de devolución.

"Si bien es cierto que estas medidas representaron una simplificación administrativa, también lo es que abrieron espacios para prácticas de evasión fiscal. La tendencia de los montos de las compensaciones que los contribuyentes han aplicado en los últimos años ha sido creciente. En efecto, se

observa que la tasa de crecimiento promedio de las compensaciones de los saldos a favor del IVA es mayor que la tasa de crecimiento promedio del monto de saldos respecto de los cuales se solicita su devolución.

"Dichos saldos a favor del IVA se compensan contra pagos que deben realizarse del ISR por adeudo propio o enteros que deben realizarse de impuestos retenidos.

"Los mencionados saldos a favor se originan por la aplicación del acreditamiento de impuestos que fueron trasladados al contribuyente en los gastos o en las inversiones que realizan, acreditamiento que corresponde a impuestos causados previamente y que debieron ser enterados al fisco por parte de sus proveedores, lo que en muchas ocasiones no ocurre así, ya sea por una evasión lisa y llana del impuesto a pagar, o bien, porque se realizan acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes, que dan lugar a los saldos a favor que posteriormente se compensan contra otros impuestos, sin existir una revisión o autorización previa por parte de la autoridad. Por ello, para combatir estas prácticas de evasión fiscal se hace indispensable limitar la compensación abierta entre los diferentes impuestos.

"Por otra parte, también se estima conveniente que la compensación se aplique únicamente respecto de adeudos propios del contribuyente, sin incluir los que deriven de retenciones a terceros, ya que la carga impositiva no recae sobre el patrimonio del contribuyente y, por ello, deben ser efectivamente enterados al fisco.

"Así, se propone a esa Soberanía modificar, en la fracción VI del artículo 25 de la Iniciativa que se presenta, el mecanismo de compensación vigente a efecto de impedir las prácticas mencionadas y que la administración tributaria pueda tener un control eficaz sobre los acreditamientos del IVA, así como un mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos. **La propuesta consiste en que la compensación de cantidades a favor, contra las cantidades a pagar por adeudo propio, sólo proceda cuando se trate de un mismo impuesto, sin que sea aplicable a las retenciones a terceros y, por lo que hace al IVA, la recuperación de los saldos a favor únicamente se realizará mediante el acreditamiento contra el impuesto a cargo que corresponda en los meses siguientes hasta agotarlos o solicitar su devolución sobre el total del saldo a favor.** Al igual que en la regulación vigente se establece que la compensación no será aplicable tratándose de los impuestos que se causen con motivo de la importación ni a aquellos que tengan un fin específico.

"Esta modificación asegura mayor transparencia sobre el origen y aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos, situación que contribuye a mejorar la rendición de cuentas por parte de la autoridad tributaria a la sociedad, así como a las autoridades supervisoras. Así mismo **(sic)**, la propuesta permitirá obtener información más precisa sobre el nivel de cumplimiento de los diferentes gravámenes para evaluar su efectividad desde el punto de vista de las finanzas públicas y de su impacto en los agentes económicos. ..."

De la parte de la exposición de motivos transcrita, se advierte que la intención del legislador para llevar a cabo las modificaciones a la mecánica de compensación, las cuales se plasmaron en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación de dos mil diecinueve, consistieron en impedir prácticas de evasión fiscal; tener mayor control sobre los acreditamientos; tener mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos; asegurar una mayor transparencia sobre el origen y la aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos; y, obtener información precisa sobre el nivel de cumplimientos de los diferentes gravámenes para evaluar su efectividad desde el punto de vista de las finanzas públicas y de su impacto en los agentes económicos.

Se observa que para adoptar la nueva mecánica de compensación prevista en el artículo reclamado, el legislador consideró que la forma de compensar prevista en los artículos 23 del Código Fiscal de la Federación y 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado representó una simplificación administrativa al reducir el número de solicitudes de devolución y los costos operativos relativos a esos trámites.

No obstante a lo anterior, también indicó que con ello se abrieron prácticas para la evasión fiscal, o bien, para llevar a cabo acreditamientos ficticios soportados por comprobantes fiscales de operaciones inexistentes.

Así, la exposición de motivos revela que el objetivo fue impedir ese tipo de prácticas, generar mayor control por parte de la administración tributaria sobre los acreditamientos del Impuesto al Valor Agregado, así como un mejor registro de la recaudación de cada uno de los contribuyentes.

A juicio de esta Segunda Sala, las modificaciones previstas en el artículo en cuestión persiguen un fin constitucionalmente objetivo y válido.

Resulta relevante señalar que de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴¹ es obligación contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo que se traduce en una reducción del patrimonio de las personas; circunstancia que se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por ello indicó que es válido que la legislación prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares que pudieran encaminarse a eludir el cumplimiento de dicha obligación.

En consecuencia, el legislador se encuentra autorizado para regular ciertas conductas tendientes a la evasión, fraudes o actos ilícitos, que si bien pueden restringir la esfera de derechos de los particulares, incluyendo su patrimonio, de ello depende la eficacia del cumplimiento de las finalidades sociales que la Constitución Federal impone al Estado.

En ese sentido, el que la finalidad de la disposición combatida sea prevenir prácticas de evasión fiscal, así como la generación de mayor transparencia sobre el origen y la aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos, debe considerarse constitucionalmente objetiva y válida.

En segundo orden, se procede al estudio consistente en si la medida adoptada por el legislador constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin.

Como se dijo, la limitante establecida por el legislador se dirige a evitar prácticas de evasión fiscal, así como el mejoramiento del control fiscal y la transparencia sobre el origen y aplicación de los recursos recaudados o montos devueltos.

De esta manera, debe determinarse si el mecanismo concreto, en la parte que limita la compensación sólo contra cantidades por el mismo impuesto, conduce o no al resultado deseado, sin que sea dable analizar la totalidad de las diversas medidas previstas en el Código Fiscal de la Federación, dada la intensidad flexible del escrutinio que esta Segunda Sala emprende.

⁴¹ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

En el presente asunto, se arriba a la conclusión de que el mecanismo implementado es una medida racional y adecuada para alcanzar la meta deseada, toda vez de que está justificada la relación entre el objetivo o finalidades planteados y los procedimientos establecidos para su consecución.

Para dar respuesta integral, es conveniente citar la tesis aislada 2a. CXLVII/2016 (10a.),⁴² de título, subtítulo y texto siguientes.

"FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN. Desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal, conforme al artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ejercer facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo Ordenamiento Supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. Así, dentro de las facultades de gestión tributaria se encuentran, entre otras, las previstas en los numerales 22, 41, 41-A y 41-B del Código Fiscal de la Federación; en cambio, las facultades de comprobación de la autoridad fiscal se establecen en el artículo 42 del código citado y tienen como finalidad inspeccionar, verificar, determinar o liquidar las referidas obligaciones, facultades que encuentran en el mismo ordenamiento legal invocado una regulación y procedimiento propios que cumplir."

Sustancialmente, el criterio en referencia expone que para conseguir los fines buscados, como el combate a prácticas de evasión fiscal, el legislador cuenta con diversas posibilidades, como podrían ser, entre otros, el establecimiento de multas por el incumplimiento de obligaciones fiscales, así como el diseño de un esquema de control administrativo mediante el ejercicio de facultades de comprobación, gestión o vigilancia.

Asimismo, es de explorado derecho que las autoridades del Estado se encuentran facultadas para tipificar ciertas conductas como delitos fiscales.

Pues bien, al expedir la norma general reclamada, el legislador optó por modificar la mecánica de compensación en materia fiscal, sólo para establecer las limitaciones a los supuestos que reiteradamente se han expuesto en esta ejecutoria.

⁴² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, materia administrativa, página 796, registro digital: 2013389 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas».

La norma únicamente limita el derecho a compensar saldos a favor de los contribuyentes en conjunto, con lo que se pretende suprimir prácticas evasivas, específicamente la utilización de comprobantes fiscales de operaciones inexistentes y la imposición de la obligación de que los proveedores de bienes o servicios paguen el impuesto al valor agregado por el traslado que efectúen a los contribuyentes que los adquieran.

La evasión fiscal consiste en todo acto u omisión que implica la desaparición o disminución de la carga fiscal, con violación a la norma tributaria que genera actos con consecuencias que causan detrimentos a la hacienda pública.

Por otro lado, la compensación es una forma de extinción de las obligaciones tributarias a través de la que los contribuyentes acreditan el pago de las contribuciones a su cargo contra las cantidades que tienen a su favor, las que derivan de la aplicación de la mecánica establecida en la legislación tributaria de la materia, a diferencia del pago de lo indebido, en donde sí media un error por parte del contribuyente.

El legislador se encuentra facultado para implementar los mecanismos para evitar que los contribuyentes eludan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, toda vez de que el interés perseguido con la recaudación de recursos financieros es la satisfacción de necesidades colectivas y el bienestar común de la sociedad. Inclusive, como se plasmó en la exposición de motivos, la práctica de evasión fiscal deriva de las compensaciones de saldos a favor por distintos impuestos y retenciones a terceros, lo que obstaculizaría su facultad revisora para verificar el cumplimiento de las disposiciones tributarias y advertir la probable comisión de delitos fiscales.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la mecánica implementada en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación de dos mil diecinueve, no constituye una medida excesiva o injustificada, en el entendido de que no afecta la existencia del saldo a favor de los contribuyentes debido a que sólo se establecen modalidades para su obtención, ya sea extinguir diversas obligaciones tributarias por adeudo propio, o bien, solicitar su devolución.

Y, si bien, el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 17-H, 41-A, 42, 69-B y 113 y 113 Bis,⁴³ ya establecía diversos medios y procedimientos que

⁴³ Artículo 17-H. Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando:

"...

encaminados a combatir actos evasivos y tienen un grado de instrumentalidad en la consecución de los fines buscados, es válido considerar que, como lo expuso el legislador ordinario, las prácticas irregulares se han venido incrementando, por lo que estimó prudente modificar la multicitada mecánica.

En tales consideraciones, es válido concluir que es una medida racional y adecuada para satisfacer la finalidad perseguida.

Por último, se procede a analizar si la norma reclamada es estrictamente proporcional en relación con la finalidad buscada; esto es, debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

"X. Las autoridades fiscales:

"...

"c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas."

"Artículo 41-A. Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos adicionales, que consideren necesarios para aclarar la información asentada en las declaraciones de pago provisional o definitivo, del ejercicio y complementarias, así como en los avisos de compensación correspondientes, siempre que se soliciten en un plazo no mayor de tres meses siguientes a la presentación de las citadas declaraciones y avisos. Las personas antes mencionadas deberán proporcionar la información solicitada dentro de los quince días siguientes a la fecha en la que surta efectos la notificación de la solicitud correspondiente.

"No se considerará que las autoridades fiscales inician el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando únicamente soliciten los datos, informes y documentos a que se refiere este artículo, pudiendo ejercerlas en cualquier momento."

"Artículo 42. Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para: ..."

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes. ..."

"Artículo 113. Se impondrá sanción de tres meses a seis años de prisión, al que:

"I. Altere o destruya los aparatos de control, sellos o marcas oficiales colocados con fines fiscales o impida que se logre el propósito para el que fueron colocados.

"II. Altere o destruya las máquinas registradoras de operación de caja en las oficinas recaudadoras, o al que tenga en su poder marbetes o precintos sin haberlos adquirido legalmente o los enajene, sin estar autorizado para ello.

"III. Adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados."

"Artículo 113 Bis. Se impondrá sanción de tres a seis años de prisión, al que expida o enajene comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados."

Se ha mencionado en reiteradas ocasiones que la medida en examen no constituye una prohibición absoluta de compensar saldos a favor, toda vez de que es posible efectuarla respecto de las cantidades que se generen contra el mismo impuesto.

Si bien la medida, de cierta manera, impacta en el patrimonio de los contribuyentes, lo cierto es que éstos tienen a su alcance los métodos para llevar a cabo la recuperación de los saldos a favor mediante su solicitud ante la autoridad hacendaria, o bien, compensarlos contra los mismos impuestos.

Las limitantes establecidas en la norma no conculcan derechos de los contribuyentes, puesto que si bien se torna más complejo el procedimiento del entero de los tributos, tanto para los particulares, como el despliegue de las facultades de comprobación fiscal de las propias autoridades, el objetivo de la modificación es que cesen las prácticas de evasión fiscal, lo que disminuiría la privación de recaudación de los recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la norma reclamada es proporcional en sentido estricto.

Toda vez que las limitantes previstas obedecen a una finalidad constitucionalmente válida y objetiva, son adecuadas, racionales y son proporcionales en sentido estricto, debe declararse **infundado** el planteamiento en estudio, debido a que la norma reclamada supera el *test de proporcionalidad*.

En diverso aspecto, se procede a analizar el concepto de violación en el que el quejoso alega que la limitante implementada impacta negativamente en el derecho de libre comercio y en el principio de competitividad.

El planteamiento en resumen es **infundado** por las siguientes consideraciones:

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴ establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para

⁴⁴ "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La Constitución General de la República dispone que el Estado tiene la responsabilidad de dirigir el desarrollo nacional, permitiéndole intervenir directamente en la economía, toda vez de que lo faculta para llevar a cabo acciones que fortalezcan y estimulen diversos sectores de producción, con lo que

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

"A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia."

se promueve la competitividad y la implementación de una política nacional para el desarrollo industrial sustentable.

Ahora bien, al resolver acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, entre otros aspectos, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió que aun cuando los impuestos son empleados como instrumentos con fines extrafiscales, **el impulso a la competitividad no se traduce en materia tributaria en un derecho humano ni garantía individual que deban respetar**; la inclusión o eliminación de un régimen de beneficio fiscal no consigue por sí mismo influir en el nivel competitivo de la economía, sino que sólo a partir de una política económica integral se aumentará la competitividad.

Es ilustrativa la tesis aislada P. CXIV/2000,⁴⁵ que se transcribe a continuación:

"RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS.—Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional."

Como se ha puntualizado en el cuerpo de esta sentencia, la norma general reclamada únicamente establece la nueva modalidad para llevar a cabo

⁴⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, materia constitucional, página 149, registro digital: 191360.

la compensación de los saldos a favor, o bien, solicitar su devolución ante la autoridad hacendaria.

Así, adversamente a lo que expone la quejosa, la nueva mecánica de extinción de las obligaciones fiscales no le causa perjuicio alguno, toda vez que no prohíbe que los particulares dispongan del flujo de efectivo ni restringe que accedan a sus recursos en caso de que cuenten con saldo a favor, en virtud de que únicamente se modificó la forma en que en un determinado periodo debe extinguirse la obligación tributaria, sin que ello signifique que impida el acceso al saldo a favor con que cuente.

Además, como se dijo, los contribuyentes no pueden gozar de un derecho fundamental para exigirle al Estado el cumplimiento de sus obligaciones en materia de rectoría económica; máxime que la inclusión o eliminación de un régimen de beneficio fiscal no influye, por sí mismo, en el nivel competitivo de la economía, sino que sólo a partir de una política económica integral se aumentará la competitividad.⁴⁶

Sin que pase inadvertido que la quejosa hace mención que la norma general reclamada también conculca el derecho de libertad de comercio; sin embargo, el planteamiento gira en torno al principio de competitividad, motivo por el que no es viable llevar a cabo el estudio de la constitucionalidad del artículo a la luz del primer principio aludido.

Finalmente, es **inoperante** el concepto de violación en el que la quejosa sostiene que con la emisión de la Regla 2.3.19 de la Sexta resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho, el Ejecutivo Federal pretendió subsanar la inconstitucionalidad de la mecánica impuesta en el precepto legal reclamado.

La inoperancia radica en que por un lado, la quejosa no formula argumentos encaminados a controvertir el contenido de la Regla 2.3.19 de la Sexta resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil dieciocho y, por otro, al no advertirse la inconstitucionalidad planteada del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio

⁴⁶ Véase la tesis 1a. LXXXIX/2017 (10a.), de título y subtítulo: "ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 224-A DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, SU DEROGACIÓN NO AFECTA EL PRINCIPIO DE COMPETITIVIDAD."

Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, materias constitucional y administrativa, página 667 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de agosto de 2017 a las 10:35 horas».

fiscal dos mil diecinueve, no le asiste la razón respecto de que la emisión de la regla subsana las irregularidades del precepto legal.

Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.),⁴⁷ que al efecto se cita:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."

Es de suma importancia tener en cuenta que es criterio reiterado de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el dos mil once, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –*principio pro persona o pro homine*–, tal circunstancia no implica que los órganos jurisdiccionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas.

En efecto, este Alto Tribunal concluyó que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales –*legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada*–, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre jurídica para los propios destinatarios de ese ejercicio.

Las consideraciones en cita dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.),⁴⁸ que se transcribe:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, materia común, página 1326, registro digital: 2001825.

⁴⁸ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, materia constitucional, página 772, registro digital: 2006485 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función."

Además, tanto la reforma en comento, así como el principio pro persona, no se traducen en que las cuestiones planteadas por los particulares deban resolverse de manera favorable a sus pretensiones, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de derechos o dar lugar a las interpretaciones más favorables que le sean planteadas, cuando éstas no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, a la postre, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.⁴⁹

Así, no le asiste razón a la recurrente cuando manifiesta que se inobservó el principio *pro personae*, pues al margen de que con ello es posible otorgar la interpretación más favorable sus intereses, lo cierto es que no pueden soslayarse las normas de derecho aplicables al caso concreto, las cuales se analizaron en el cuerpo de esta sentencia y no se advirtió violación alguna.

En mérito de lo expuesto, lo procedente es **negar el amparo solicitado**.

DÉCIMO SEGUNDO.—Recursos de revisión adhesivos. Las autoridades responsables, presidente de la República y la jefa del Servicio de Administración Tributaria interpusieron revisiones adhesivas.

⁴⁹ Véase la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materias constitucional y común, página 906, registro digital: 2004748.

Los medios de defensa interpuestos por las autoridades responsables deben declararse **sin materia**.

En efecto, si el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.

Situación que en el caso acontece, puesto que se determinó negar el amparo solicitado, motivo por el cual el sentido decretado es favorable a los intereses del recurrente adherente.

Cobra aplicación la jurisprudencia 1a./J. 71/2006,⁵⁰ de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva."

Por lo expuesto y fundado, se;

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a la empresa quejosa en contra del artículo 25, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

⁵⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia común, página 266, registro digital: 174011.

SEGUNDO.—Se declaran **sin materia** los recursos de revisión adhesivas.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro Javier Laynez Potisek, formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El quinto título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis aislada 2a. 11/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas y en la página de 1071 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Anualmente, el Congreso de la Unión determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las crea o modifica hacia el futuro, no afecta situaciones anteriores, por lo que los particulares no pueden alegar violación al principio de progresividad de los derechos humanos, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre en la misma manera y con las mismas formas de extinción de las obligaciones, ya que contribuir al gasto público es una obligación establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, al establecer a los contribuyentes la limitante consistente en compensar las cantidades a favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, no viola el principio de progresividad de los derechos humanos debido a que, por un lado, los particulares no tienen el derecho adquirido para pagar siempre el mismo tributo que afecte su

patrimonio bajo las mismas condiciones y, por otro, la autoridad legislativa, en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución General de la República le confiere, cuenta con la facultad de cambiar las bases de tributación y determinar las contribuciones del año fiscal correspondiente.

2a./J. 5/2020 (10a.)

Amparo en revisión 492/2019. Inducontrol, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó contra algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 519/2019. Rus Internacional, S.A. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 557/2019. Soluciones Humanas Silver, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 544/2019. Unifin Servicios Administrativos, S.A. de C.V. y otra. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 595/2019. Servicios Convaluisset, S.A. de C.V. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 5/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, QUE ESTABLECE LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Los prin-

principios de justicia fiscal tienen eficacia jurídica propia porque son normas concretas constitucionales que pueden aplicarse sin necesidad de un desarrollo legislativo posterior o si este desarrollo es indispensable para exigir su aplicación, tienen un carácter vinculante y deben cumplirse por los poderes públicos; y su ámbito de aplicación consiste en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado, vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones. En esa línea argumentativa, se sigue que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, no se rige por los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, en virtud de que no incide directamente en la obligación sustantiva, ni se relaciona con alguno de los elementos esenciales de las contribuciones, sino que sólo establece el mecanismo para llevar a cabo las compensaciones en el ejercicio fiscal correspondiente, lo que constituye un control de la autoridad hacendaria para la recaudación de impuestos.

2a./J. 6/2020 (10a.)

Amparo en revisión 519/2019. Rus Internacional, S.A. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 545/2019. Grupo Peli, S.A. de C.V. y otras. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó en contra de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 557/2019. Soluciones Humanas Silver, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 544/2019. Unifin Servicios Administrativos, S.A. de C.V. y otra. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 595/2019. Servicios Convaluisset, S.A. de C.V. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 6/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD. Del referido precepto legal se advierte que en el ejercicio fiscal de 2019 el contribuyente conserva el derecho a compensar saldos a favor, y si bien limita la aplicación de la figura de la compensación únicamente contra las cantidades que esté obligado a pagar por adeudo propio, sin incluir aquellas por retención de terceros, y siempre que deriven del mismo impuesto, incluyendo sus accesorios y no otros, lo cierto es que supera el test de proporcionalidad, pues esa medida es acorde al ejercicio interpretativo constitucional, porque: i) Persegue un fin constitucionalmente válido, ya que la finalidad del legislador fue impedir prácticas de evasión, generar mayor control por parte de la administración tributaria sobre los acreditamientos y un mejor registro de la recaudación; ii) Es racional y adecuada, toda vez que no afecta la existencia del saldo a favor del contribuyente debido a que sólo se establecen modalidades para su obtención, ya sea extinguir diversas obligaciones tributarias por adeudo propio, o bien, solicitar su devolución; y, iii) Es proporcional, porque en atención a la finalidad perseguida, si bien impacta en la disposición inmediata de su flujo de efectivo, lo cierto es que tiene a su alcance los métodos para llevar a cabo la recuperación de los saldos a favor mediante su solicitud ante la autoridad hacendaria, o bien, compensarlos contra los mismos impuestos.

2a./J. 7/2020 (10a.)

Amparo en revisión 492/2019. Inducontrol, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó contra algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 519/2019. Rus Internacional, S.A. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 545/2019. Grupo Peli, S.A. de C.V. y otras. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó en contra de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek mani-

festó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 557/2019. Soluciones Humanas Silver, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 544/2019. Unifin Servicios Administrativos, S.A. de C.V. y otra. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 7/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.

La figura de mérito, en relación con el tipo de actos referidos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad. Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas. Aunado a ello, la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad. Por tanto, la con-

fianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro.

2a./J. 4/2020 (10a.)

Amparo en revisión 894/2015. Aguilares, S. de P.R. de R.L. y otra. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 670/2015. Bachoco, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 914/2015. Granjas Ojai, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 545/2019. Grupo Peli, S.A. de C.V. y otras. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó en contra de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 557/2019. Soluciones Humanas Silver, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 4/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de enero de dos mil veinte.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 894/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 828.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES EN LA QUE COMUNICA A UN SOLICITANTE QUE NO APROBÓ LA EVALUACIÓN PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 330/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 16 DE OCTUBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ.

III. Competencia

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes se sustentaron por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. I/2012, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."²

IV. Legitimación

6. La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados de uno de los Tribunales Colegiados contendientes.

V. Criterios contendientes

7. Para dirimir la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente informar las posturas que asumieron los Tribunales Colegiados de Circuito a través de las ejecutorias respectivas.

8. Al resolver el recurso de revisión 379/2017, el **Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**, confirmó el sobreseimiento decretado en el juicio de origen por las razones siguientes:

9. Consideró que la resolución reclamada por la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dio a conocer al quejoso que no aprobó el examen para obtener la certificación de auditor externo independiente, oficial de cumplimiento y demás profesionales en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, no era un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque no era imperativo, unilateral ni coercible.

² Tesis P. I/2012 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, con registro digital: 2000331, página 9.

10. Expuso que el hecho de que el quejoso no aprobara el examen para obtener la certificación correspondiente no creó, modificó o extinguió derecho alguno que haya adquirido previamente, pues la posibilidad de ser certificado era una mera expectativa que no podía verse afectada por el resultado obtenido.

11. Agregó que la relación que se creó entre el quejoso y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no fue de supra a subordinación, sino de mera coordinación, pues el vínculo fue académico.

12. Con base en lo anterior, consideró correcto que el Juez de Distrito hiciera extensivo el sobreseimiento decretado contra los demás actos reclamados, a saber, las disposiciones de carácter general para la certificación en comento, así como contra la convocatoria para obtener dicha certificación.

13. Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** resolvió el recurso de revisión 3/2019, en el que revocó el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo de origen promovido contra la resolución mediante la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunicó al quejoso que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

14. Para sustentar lo anterior, el Tribunal Colegiado expuso que tal acto reclamado sí constituye un acto de autoridad para efectos del amparo, en razón de que restringen al quejoso, en su calidad de aspirante, la posibilidad de acceder a la categoría de auditor externo independiente, de auditor interno, de oficial de cumplimiento o algún otro profesional que preste sus servicios en las entidades financieras y demás personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o bien, que sean contratados por ésta.

15. Estimó que la relación que surge entre la Comisión y el quejoso es de supra a subordinación, ya que el acto reclamado fue emitido sin necesidad de acudir a una instancia judicial ni requerir la intervención del interesado.

VI. Existencia de la contradicción

16. Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

17. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios Plenarios de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitu- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Am- paro, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sos- tengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actua- liza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como con- tradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que

'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."³

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente

³ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁴

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."⁵

⁴ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, de el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

18. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

19. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

20. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que los criterios contendientes no constituyan jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P/J. 27/2001, del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁶ y la tesis

⁶ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determi-

aislada P. L/94 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁷ del mismo Tribunal Pleno.

21. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

VI.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

22. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos diversos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 379/2017, expediente auxiliar 190/2018.

23. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución por la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores le comunicó que no aprobó el examen para obtener la certificación de auditor externo indepen-

nado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

diente, oficial de cumplimiento y algún otro profesional en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

b) Además, señaló como actos reclamados las disposiciones de carácter general que regulan tal certificación, así como la convocatoria para obtenerla.

c) El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio, porque consideró actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, ya que la resolución reclamada por la que se le comunicó que no aprobó el examen para obtener la certificación correspondiente no era un acto de autoridad para efectos del amparo, en razón de que no era imperativo, unilateral ni coercible.

Con base en lo anterior, el juzgador hizo extensivo el sobreseimiento a los demás actos reclamados.

d) Inconforme con la decisión anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

24. El Tribunal Colegiado Auxiliar resolvió lo siguiente:

- Consideró que el juicio de amparo era improcedente contra la resolución por medio de la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunicó al quejoso que no aprobó el examen para obtener la certificación mencionada porque estimó que no era un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en razón de que no era imperativo, unilateral ni coercible.

- Preciso que el hecho de que el quejoso no aprobara el examen para obtener la certificación en comento, no creó, modificó o extinguió derecho alguno que haya adquirido previamente, pues la posibilidad de ser certificado era una mera expectativa que no podía verse afectada por el resultado obtenido.

- Consideró que la relación que se creó entre el quejoso y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no fue de supra a subordinación, sino de mera coordinación, pues el vínculo fue académico.

- Con base en lo anterior, determinó correcto que el Juez de Distrito hiciera extensivo el sobreseimiento en el juicio contra las disposiciones de carácter general y la convocatoria reclamadas.

B. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito al resolver el recurso de revisión 3/2019.

25. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) Un particular promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución mediante la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores le comunicó que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, así como en contra de la quinta base de la convocatoria para obtener la certificación en comento.

b) El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que estimó que la resolución reclamada no era acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Con base en lo anterior, el juzgador hizo extensivo el sobreseimiento decretado a la convocatoria reclamada.

c) Inconforme con la decisión anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión.

26. El Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida por las razones siguientes:

- Consideró que el juicio de amparo sí procedía contra la resolución por la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunicó al quejoso que no aprobó el examen para obtener la certificación correspondiente, en razón de que sí constituye un acto de autoridad.

- Para sustentar lo anterior, expuso que tal acto sí restringe al quejoso, en su calidad de aspirante, la posibilidad de acceder a la categoría de auditor externo independiente, de auditor interno, de oficial de cumplimiento o algún otro profesional que preste sus servicios en las entidades financieras y demás personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o bien, que sean contratados por ésta.

- Estimó que entre la citada comisión y el quejoso se creó una relación de supra a subordinación, ya que los actos reclamados fueron emitidos unilateralmente sin necesidad de acudir a una instancia judicial ni requerir la intervención del interesado.

VI.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

27. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos órganos jurisdiccionales utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos.

28. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes examinaron **si la resolución en la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunicó a la parte quejosa que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo es o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo; ello para determinar la procedencia del mismo.**

29. Lo anterior es así, pues el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, consideró que era improcedente el juicio de amparo contra la resolución en comento porque no era acto de autoridad; mientras que el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostuvo que sí procede el juicio contra tal resolución, pues estimó que sí es acto de autoridad para efectos del amparo.

30. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos sino que **sus ejercicios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos**; por tanto, se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis y, por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

VI.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción de tesis.

31. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia consistente en determinar si la resolución por la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunicó al quejoso que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo es o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, con objeto de determinar la procedencia del mismo.

32. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿La resolución mediante la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunica a un particular que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo es o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo?**

VII. Criterio que debe prevalecer

33. Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, conviene tener presente que el artículo 1o., fracción I,⁸ de la Ley de Amparo prevé que el juicio de amparo procede, entre otros supuestos, contra actos de autoridad que vulneren derechos humanos.

34. Ahora bien, el numeral 5o., fracción II,⁹ de la legislación en cita establece que la autoridad responsable es la que, independientemente de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

35. Este último artículo también prevé una modalidad, consistente en que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de la propia fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

⁸ **Artículo 1o.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

⁹ **Artículo 5o.** "Son partes en el juicio de amparo:

" ...

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. ..."

36. Al respecto, es oportuno precisar que esta Segunda Sala ha establecido que las características que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes:

a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.

b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.

c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,

d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

37. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de esta Segunda Sala publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, con registro digital: 161133, de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.—Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: **a)** La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; **b)** Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; **c)** Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, **d)** Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

38. Ahora bien, con objeto de resolver si la resolución por la cual la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunica a un particular que no aprobó el examen para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo es o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, se estima pertinente realizar las siguientes precisiones:

39. Mediante decreto publicado el diez de enero del dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el titular del Ejecutivo Federal promulgó la reforma financiera, con objeto de proteger a los usuarios del sistema financiero mexicano, el acceso responsable al crédito, el fortalecimiento de la banca de desarrollo y de los órganos de supervisión, así como el fomento a la inversión.¹⁰

40. Con motivo de la reforma anterior, el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue reformado y adicionado, para establecer lo siguiente:

"Artículo 4. Corresponde a la comisión:

"...

(Reformada [N. de E. Adicionada], D.O.F. 10 de enero de 2014)

"X. Certificar a los auditores externos independientes y demás profesionales, a efecto de que presten sus servicios a las entidades y personas sujetas a la supervisión de la comisión para la verificación del cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, por parte de las entidades y personas obligadas a dicho régimen, así como a los oficiales de cumplimiento, en términos de las disposiciones de carácter general que expida la comisión para tales efectos. Dicha certificación, en términos de las citadas disposiciones, deberá renovarse cada cinco años;

(Adicionada, D.O.F. 10 de enero de 2014)

"X Bis. Certificar a los auditores y demás profesionales, a efecto de que coadyuven con la comisión cuando ésta los contrate, para la verificación del cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, en términos de las disposiciones de carácter general que expida la comisión para tales efectos. Dicha certificación, en términos de las citadas disposiciones, deberá renovarse cada cinco años; ..."

¹⁰ Exposición de motivos de la reforma y adiciones a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada el diez de enero del dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

41. De la lectura de la disposición legal transcrita se advierte que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹¹ está facultada para certificar a auditores, oficiales de cumplimiento y demás profesionales para que presten sus servicios a las entidades y personas sujetas a la supervisión de la referida comisión, o bien, para que coadyuven con ésta cuando los contrate, con objeto de verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que derivan de ellas en materia de prevención, detección y reporte de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.¹² Además, dicha certificación debe renovarse cada cinco años.

¹¹ **Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

"**Artículo 1.** Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta ley."

¹² **Código Penal Federal**

"**Artículo 139.** Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

"**I.** A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.

"**II.** Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

"Las sanciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo se aumentarán en una mitad, cuando además:

"**I.** El delito sea cometido en contra de un bien inmueble de acceso público;

"**II.** Se genere un daño o perjuicio a la economía nacional, o

"**III.** En la comisión del delito se detenga en calidad de rehén a una persona."

"**Artículo 148 Bis.** Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:

"**I.** A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación;

"**II.** Al que cometa el delito de homicidio o algún acto contra la libertad de una persona internacionalmente protegida;

"**III.** Al que realice, en territorio mexicano, cualquier acto violento en contra de locales oficiales, residencias particulares o medios de transporte de una persona internacionalmente protegida, que atente en contra de su vida o su libertad, o

42. En las "*Disposiciones de carácter general para la certificación de auditores externos independientes, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo*",¹³ la Comisión Nacional Bancaria y de Valores estableció que la persona interesada en obtener tal certificación debe presentar una evaluación.¹⁴

"IV. Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en el extranjero.

"Para efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional."

"**Artículo 400 Bis.** Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

"I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

"II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

"Para efectos de este capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

"En caso de conductas previstas en este capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos."

¹³ Publicadas el dos de octubre del dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁴ "**Artículo 7.** El proceso de certificación se llevará a cabo en los términos y condiciones que la comisión dé a conocer a través del instructivo, mediante convocatoria pública que dé a conocer la comisión a través de la sección denominada 'Obtención de certificado', señalando, entre otros aspectos, el lugar, la fecha de aplicación del examen, así como los criterios de evaluación, los cuales no podrán modificarse una vez iniciado el proceso respectivo.

"La comisión podrá realizar procesos de certificación individuales por invitación directa, conforme a los términos y condiciones que se establezcan para tal efecto en el instructivo."

"**Artículo 14.** El procedimiento de evaluación comprenderá, al menos, los rubros siguientes:

"I. El marco normativo y contexto internacional;

"II. La prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal, en el contexto nacional, y

43. La Comisión determinará si el aspirante aprobó dicho examen, supuesto en el cual, otorgará la certificación en comento; en cambio, si considera que el resultado de la evaluación fue no aprobatorio, tal cuestión impedirá que el particular ejerza las funciones de auditor, oficial de cumplimiento o cualquier otro profesional en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

44. Al respecto, la normatividad consideró que tal certificación tiene por objeto constatar a una fecha determinada que las personas que realizan la verificación antes descrita cuentan con los conocimientos adecuados y el comportamiento ético necesario para realizar dicha actividad, de conformidad con los más altos estándares internacionales en la materia, a fin de fomentar una mayor confianza en el sector respecto de su capacidad profesional.¹⁵

45. Además, precisó que la certificación es un mecanismo de control idóneo que brinda confianza, no sólo a las entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sino que además contribuye a fomentar la estabilidad del sistema financiero, pues con ello se pretende cumplir de la mejor manera las obligaciones relativas a la materia.

46. Con base en lo anterior, tanto el legislador como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al expedir las disposiciones consideraron necesaria

III. Comportamiento ético.

"Sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente, el evaluador anunciará a los participantes los ponderadores aplicables a cada apartado de la evaluación."

"**Artículo 15.** La comisión dará a conocer en su portal de Internet el temario y la guía de estudio para la evaluación, así como los ponderadores aplicables a cada apartado de la evaluación, los cuales podrán ser consultados en la sección denominada 'Obtención del certificado'."

"**Artículo 18.** La comisión notificará al participante la calificación que recaiga a la evaluación dentro de los dos días hábiles siguientes a aquel en que haya sido sustentada, conforme al artículo 32 de las presentes disposiciones."

"**Artículo 19.** En caso de que la evaluación hubiera resultado aprobatoria, la comisión expedirá el certificado al participante dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de los resultados de la misma."

"**Artículo 21.** A fin de obtener la renovación del certificado correspondiente, los Participantes deberán observar, en adición a lo establecido en esta sección, lo dispuesto en las secciones anteriores."

"Los participantes deberán obtener la renovación del certificado con anterioridad al vencimiento de la vigencia de su certificado, la cual deberá ser tramitada con al menos noventa días naturales previos a dicho vencimiento, a fin de que puedan continuar ejerciendo sus actividades en forma ininterrumpida."

¹⁵ Exposición de motivos de las disposiciones de carácter general para la certificación de auditores externos independientes, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, publicadas el dos de octubre del dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

la renovación de la certificación en comento, a efecto de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores constate la actualización en los conocimientos de las personas profesionales mencionados.

47. De lo expuesto se advierte que la certificación que otorgue la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un requisito indispensable para ejercer la función de auditor, oficial de cumplimiento o de algún otro profesional en la materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

48. Para corroborar tal afirmación, es oportuno precisar que con motivo de las disposiciones jurídicas citadas, fueron adicionados y reformados, entre otros, el artículo 161, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, los numerales 53, párrafo quinto, 57, párrafo segundo, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como los diversos 15, 35 y 58 de la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera, en los que se establece lo siguiente:

Ley de Instituciones de Crédito

"Artículo 161. ...

"Para la determinación del valor contable de cada acción, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá contratar, con cargo a la institución de banca múltiple de que se trate, a un tercero especializado a fin de que en un plazo que no podrá exceder de ciento veinte días hábiles contados a partir de la contratación respectiva, audite los estados financieros de la institución de banca múltiple mencionados en el primer párrafo de este artículo. El valor contable referido será el que resulte de la auditoría realizada por el tercero especializado mencionado en este párrafo. Dicho valor se calculará con base en la información financiera de la institución de banca múltiple respectiva, así como en aquella que le sea solicitada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para esos efectos y que haya obtenido en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia. El tercero especializado deberá cumplir con los criterios de independencia e imparcialidad que dicha Comisión determine con fundamento en lo previsto en el artículo 101 de esta ley. ..."

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

"Artículo 53. ...

"Los auditores externos que dictaminen los estados financieros anuales de las organizaciones auxiliares del crédito y de las casas de cambio, de-

berán reunir los requisitos que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de disposiciones de carácter general y suministrarle a ésta los informes y demás elementos de juicio, en los que sustenten sus dictámenes y conclusiones. Si durante la práctica o como resultado de la auditoría encontraren irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de las citadas sociedades, los auditores están obligados a comunicar dicha situación a la citada comisión. ..."

"Artículo 57. ...

"Asimismo, las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero estarán obligados a permitir las visitas de inspección que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores efectúe, exclusivamente para verificar el cumplimiento de los preceptos a que se refiere el artículo 95 Bis de esta ley y las disposiciones de carácter general que de éste deriven. La comisión podrá contratar los servicios de auditores y otros profesionales que le auxilien en dicha función, quienes, en todo caso, deberán cumplir con los requisitos que establezca la citada comisión mediante disposiciones de carácter general. ..."

Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera

"**Artículo 15.** Las actividades destinadas a poner en contacto a personas del público en general, con el fin de que entre ellas se otorguen financiamientos mediante alguna de las operaciones señaladas en el siguiente artículo, realizadas de manera habitual y profesional, a través de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital, solo podrán llevarse a cabo por las personas morales autorizadas por la CNBV, previo acuerdo del Comité Interinstitucional, como instituciones de financiamiento colectivo."

"**Artículo 35.** Las personas que pretendan realizar las actividades atribuidas a las instituciones de financiamiento colectivo o de fondos de pago electrónico en el título II de esta ley en territorio nacional deberán solicitar su autorización como ITF ante la CNBV, quien la otorgará cuando a su juicio se cumpla adecuadamente con los requisitos legales y normativos, previo acuerdo del Comité Interinstitucional."

"Artículo 58. ...

"Al efecto, tanto el oficial de cumplimiento a que se refiere la fracción VI del párrafo tercero de este artículo, como el auditor o el tercero indepen-

diente responsable de la revisión señalada en la fracción VII de dicho párrafo deberán obtener la certificación prevista en el artículo 4, fracción X de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

49. De la lectura integral de las disposiciones citadas, se advierte que las certificaciones o autorizaciones que otorgue la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son requisito indispensable para ejercer la función de auditor, oficial de cumplimiento o de algún otro profesional en la materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

50. Derivado de lo anterior, esta Sala determina que en el caso se cumple con lo previsto por los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, así como los supuestos establecidos en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011 citada, intitulada "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", por las razones siguientes:

51. De lo expuesto se deduce que cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su carácter de ente público, determina si las evaluaciones practicadas son aprobatorias o no, para que en su caso otorgue las certificaciones correspondientes a los particulares, actúa en un plano de supra a subordinación regulado por el derecho público, en razón de que se entabla entre un órgano de gobierno y los gobernados, en cumplimiento a las facultades establecidas en las disposiciones legales mencionadas y no de manera espontánea o discrecional.

52. En efecto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores impone su voluntad hacia los particulares en el momento en que tiene la facultad de determinar de forma definitiva si el gobernado aprobó o no la evaluación y, por ende, si otorga o no la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, lo cual realiza de forma unilateral, pues la comisión puede crear o extinguir por sí situaciones jurídicas que afectan la esfera del particular, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni al consenso del afectado.

53. Con base en lo anterior, se considera que en el momento en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores considera que algún participante no aprobó la evaluación y, en consecuencia, le niegue la certificación correspondiente, se genera una restricción, en su calidad de aspirante, respecto de la posibilidad de ejercer las funciones de auditor, de oficial de cumplimiento o de algún otro profesional en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, máxime que la

autorización que otorgue la comisión es requisito indispensable para realizar tales cargos, por lo que tal cuestión debe estar debidamente fundada y motivada en acatamiento al precepto 16 constitucional, pues debe realizarse con base en requisitos y evaluaciones justificadas o proporcionales sujetas a revisión por un medio de control constitucional.

54. Con base en los razonamientos expuestos y en lo establecido en los artículos 1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011 citada, esta Sala considera que la resolución en la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunica al participante que no aprobó el examen para obtener la certificación de auditores externos independientes, oficiales de cumplimiento y demás profesionales en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo sí constituye un acto de autoridad, ante el que procede el juicio de amparo, en tanto se cumplan con los demás presupuestos procesales para su procedencia.

55. Cabe destacar que la conclusión anterior no contraviene lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 79/2009, la cual dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 78/2009,¹⁶ en la que si bien se estableció que la convocatoria que se emita para invitar a los gobernados a participar en el proceso de selección para ingresar a una escuela no es un acto de autoridad para

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 78/2009, de 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 XXIX, junio de 2009, página 296, con registro digital: 167119, de rubro y texto siguientes: "ESCUELAS NORMALES DEL ESTADO DE JALISCO. LA CONVOCATORIA EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA INVITANDO A LOS EGRESADOS DEL BACHILLERATO A PARTICIPAR EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA INGRESAR A AQUÉLLAS, NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN AMPARO. Es cierto que la citada Secretaría, en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Ley de Educación, ambas del Estado de Jalisco, puede considerarse, en principio, una autoridad, en la medida que sus atribuciones están previstas en la legislación y, en consecuencia, puede emitir actos unilaterales en un plano de supra a subordinación frente a los particulares, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales para hacer cumplir su voluntad; sin embargo, ello no implica que todos los actos que emita necesariamente sean impugnables en amparo, sino que en cada caso tendrá que analizarse la naturaleza del acto para determinar si a través de él se crean, modifican o extinguen, por sí y ante sí, situaciones jurídicas que afecten los derechos de particulares. Así, la convocatoria emitida por la Secretaría de Educación invitando a los egresados del bachillerato a participar en el proceso de selección para ingresar a las escuelas normales del Estado de Jalisco no es un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de garantías, pues únicamente constituye un llamado para que quienes cumplan con los requisitos ahí establecidos acudan al proceso de selección respectivo, lo que evidencia que a través de aquélla no se crea, modifica o extingue, por sí y ante sí, algún derecho de los gobernados, es decir, no modifica o afecta alguna situación en concreto, máxime que dicha convocatoria no está dirigida a una persona en particular, sino a la colectividad interesada en cursar las licenciaturas impartidas en las indicadas escuelas normales."

efectos del juicio de amparo, ya que sólo constituye un llamado para que quienes cumplan con los requisitos establecidos acudan al proceso de selección respectivo, pues no crea, modifica o extingue derecho alguno o situación en concreto.

56. En mérito de lo expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se presenta:

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES EN LA QUE COMUNICA A UN SOLICITANTE QUE NO APROBÓ LA EVALUACIÓN PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO. Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su carácter de ente público, determina si las evaluaciones practicadas son aprobatorias o no para que, en su caso, otorgue las certificaciones correspondientes a los particulares, actúa en un plano de supra a subordinación en cumplimiento a sus facultades establecidas en las disposiciones jurídicas en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, pues impone su voluntad hacia los solicitantes al tener la facultad de determinar en forma definitiva si aprobaron o no la evaluación y, por ende, si les otorga o no la certificación en la materia mencionada, lo que realiza unilateralmente, pues crea o extingue por sí situaciones jurídicas que afectan la esfera del particular, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni al consenso de éste. De lo anterior se advierte que cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores considera que algún participante no aprobó la evaluación y, en consecuencia, le niega la certificación correspondiente, se genera una restricción, en su calidad de aspirante, de la posibilidad de ejercer las funciones de auditor externo independiente, de oficial de cumplimiento o de algún otro profesional en la citada materia, ya que la autorización otorgada por la Comisión es requisito indispensable para realizarlas, por lo que tal restricción debe realizarse con base en requisitos y evaluaciones justificadas sujetas a revisión por un medio de control constitucional. Con base en lo expuesto, se concluye que la resolución en la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunica a un solicitante que no aprobó la evaluación para obtener la certificación en comento sí constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, en tanto se cumplan los demás presupuestos procesales para su procedencia.

57. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sostenido por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el recurso de revisión 379/2017, expediente auxiliar 190/2018; y el emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión 3/2019.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES EN LA QUE COMUNICA A UN SOLICITANTE QUE NO APROBÓ LA EVALUACIÓN PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO.

Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en su carácter de ente público, determina si las evaluaciones practicadas son aprobatorias o no para que, en su caso, otorgue las certificaciones correspondientes a los particulares, actúa en un plano de supra a subordinación en cumplimiento a sus facultades establecidas en las disposiciones jurídicas en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia

ilícita y financiamiento al terrorismo, pues impone su voluntad hacia los solicitantes al tener la facultad de determinar en forma definitiva si aprobaron o no la evaluación y, por ende, si les otorga o no la certificación en la materia mencionada, lo que realiza unilateralmente, pues crea o extingue por sí situaciones jurídicas que afectan la esfera del particular, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni al consenso de éste. De lo anterior se advierte que cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores considera que algún participante no aprobó la evaluación y, en consecuencia, le niega la certificación correspondiente, se genera una restricción, en su calidad de aspirante, de la posibilidad de ejercer las funciones de auditor externo independiente, de oficial de cumplimiento o de algún otro profesional en la citada materia, ya que la autorización otorgada por la Comisión es requisito indispensable para realizarlas, por lo que tal restricción debe realizarse con base en requisitos y evaluaciones justificadas sujetas a revisión por un medio de control constitucional. Con base en lo expuesto, se concluye que la resolución en la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores comunica a un solicitante que no aprobó la evaluación para obtener la certificación en comento sí constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, en tanto se cumplan los demás presupuestos procesales para su procedencia.

2a./J. 160/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 330/2019. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 16 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Michelle Lowenberg López.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 379/2017 (cuaderno auxiliar 190/2018), y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 3/2019.

Tesis de jurisprudencia 160/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

CRÉDITOS PREFERENTES. SE CONSIDERAN ASÍ LOS PAGOS DE VACACIONES Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 113 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 328/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL NOVENO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 23 DE OCTUBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIOS: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ Y EDUARDO ROMERO TAGLE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, quienes están facultados para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios Contendientes.** En el presente considerando se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

I. **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito.**

Amparo directo 619/2018.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Mediante escrito presentado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con residencia en Torreón, Coahuila de Zaragoza, Leopoldo Torres Lara, Pedro Luis Marmolejo Lozano y Enrique Albeniz Múzquiz demandaron a Rubén Martínez Gómez, entre otras, el pago de indemnización constitucional, **prima de antigüedad**, **vacaciones** y salarios caídos, derivados de un despido injustificado del que dijeron fueron objeto.

2. Laudo. El once de febrero de dos mil quince, la Junta responsable dictó laudo, en el que condenó al demandado al pago de la totalidad de las prestaciones reclamadas por los actores.

3. Cumplimiento del laudo. En diligencia de veintisiete de marzo de dos mil quince, el actuario adscrito a la Junta responsable, trabó embargo sobre el bien inmueble ubicado en ***** . Posteriormente, la Junta señaló fecha para el desahogo de la audiencia de remate del bien embargado, la cual se difirió por diversas razones.

4. Resolución. El catorce de julio de dos mil dieciséis, fecha programada para el desahogo de la audiencia de remate, compareció el apoderado jurídico de Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, en su calidad de cesionario de Hipotecaria Nacional, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad Regulada, Grupo Financiero BBVA Bancomer, quien promovió incidente de nulidad de actuaciones y tercería de preferencia de pago, contravirtiendo la forma y términos en que se tramitó el remate del bien embargado.

Por lo anterior, la Junta dio trámite al incidente de nulidad de actuaciones el cual declaró fundado, dejando sin efecto todo el procedimiento relativo al remate del bien embargado. Posteriormente, el quince de diciembre de dos mil dieciséis, la Junta celebró la audiencia de remate a la que compareció la parte actora, así como el apoderado jurídico de Banco Mercantil del Norte,

Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, en su calidad de cesionario de Hipotecaria Nacional, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple Entidad Regulada, Grupo Financiero BBVA Bancomer, quien nuevamente promovió incidente de nulidad de actuaciones y tercería de preferencia de pago, controvirtiendo la forma y términos en que se tramitó el remate.

Seguido el procedimiento, el tres de febrero de dos mil diecisiete, la Junta dictó la resolución declarando infundado el incidente de tercería preferente de crédito y fincó el bien inmueble embargado a favor de los actores.

5. Primer juicio de amparo. Inconforme con la decisión anterior, Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, promovió juicio de amparo del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, bajo el expediente 407/2017.

En sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, se concedió el amparo y protección para los efectos siguientes: 1. Que la Junta responsable dejara insubsistente la resolución de tres de febrero de dos mil diecisiete; 2. Emitiera otra; y, 3. Siguiendo los lineamientos establecidos en dicha ejecutoria, con plenitud de jurisdicción, fundando y motivando resolviera la cuestión planteada.

6. Cumplimiento del amparo. El veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, la Junta responsable emitió nueva resolución en la que declaró que la institución de crédito tercerista, no había probado los hechos de su tercería y, adjudicó el bien inmueble a favor de los actores al establecer que el crédito de los trabajadores era preferente por sobre cualquier otro.

7. Segundo juicio de amparo. Nuevamente inconforme, Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, por conducto de su apoderado Luis Enrique Cabral Amador promovió juicio de amparo, el cual fue registrado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, bajo el expediente 619/2018.

En sus conceptos de violación, la parte quejosa adujo, esencialmente, que en el juicio laboral la responsable se excedió en sus facultades al establecer el monto de una prestación respecto de la cual no se ha emitido liquidación alguna, sin que además, hubiera hecho operaciones aritméticas mediante las cuales, se hubiera arribado a las cantidades por las que se consideró crédito preferente, pues no existe en autos una resolución mediante la cual, se

haya liquidado el laudo; que no se cumplió con lo establecido por el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, pues la Junta omitió resolver el asunto que se planteó al promover la tercería, estudiar las pruebas aportadas al juicio y determinar si el crédito de los trabajadores, era preferente al hipotecario que la tercerista tenía sobre el inmueble materia de adjudicación; que el acto reclamado es violatorio de sus derechos fundamentales, pues la Junta aplicó en forma errónea lo establecido por el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, constitucional, en relación con el 113 de la Ley Federal del Trabajo, pues tomó en cuenta todas las prestaciones a las que fue condenada la demandada en ese juicio sin considerar que la prima de antigüedad y vacaciones, no corresponden a conceptos indemnizatorios ni salarios, motivo por el cual, debieron excluirse.

8. Sentencia de amparo. El seis de junio de dos mil diecinueve, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que en términos de la fracción XXIII del artículo 123 constitucional, en relación con el artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo, tienen preferencia en favor de los trabajadores dos tipos de créditos: los provenientes de los salarios devengados en el último año y los correspondientes a indemnizaciones, el cual comprende todas las que se contienen en el artículo 123, apartado A, constitucional, así como aquellas que por tal concepto prevé la Ley Federal del Trabajo y las que pacten en los contratos colectivos e individuales de trabajo en beneficio del trabajador y a cargo del patrón.

En relación con la prima de antigüedad señaló que es el importe de doce días de salario, por cada año de servicios; su monto se establece en términos de lo establecido por los artículos 485 y 486 de dicha legislación. La prestación se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido por lo menos quince años de servicios, así como a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación del despido. De igual forma, se establecen los diversos supuestos para el pago de dicha prima, cuando se trata de retiro voluntario colectivo.

Indicó que la prima de antigüedad se constituye en una recompensa que recibe el trabajador, por la continuidad en el trabajo y la cual se otorga por una sola vez al término de la relación laboral, motivo por el cual, no debe considerarse como un crédito preferente.

Por otra parte, dispuso que el otorgamiento de vacaciones, obedece a la necesidad de que el empleado recupere las energías perdidas por un tiempo

determinado de labores, por lo que no puede ser considerado como un concepto de indemnización por sí misma, ya que en casos en los que se demanda su pago, su procedencia se encuentra condicionada a que la patronal demuestre si efectivamente las ha cubierto o no; por lo que esa prestación no es de las que gozan de la preferencia crediticia.

Por lo que resolvió otorgarle a la institución de crédito la tutela constitucional, debido a que la Junta responsable consideró prestaciones que no son consideradas como integradores de un crédito preferencial.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito.

Amparo directo 721/2014.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Mediante escrito presentado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Guanajuato, Guanajuato, José Luz Hernández Ruiz, demandó de Tosca Cerámica, Sociedad Anónima de Capital Variable y de J. Jesús Aguilar Gaspar, el pago de las prestaciones consistentes en indemnización constitucional, salarios caídos, salarios devengados, **vacaciones**, prima vacacional, **prima de antigüedad**, aguinaldo, reparto de utilidades, horas extras y cualquier otra prestación laboral a que tuviera derecho.

2. Laudo. El doce de octubre de dos mil diez, la Junta responsable dictó laudo, en el que condenó a los demandados al pago de las prestaciones reclamadas por el actor, salvo horas extras y reparto de utilidades.

3. Cumplimiento del laudo. En diligencia de dos de diciembre de dos mil diez, el actuario adscrito a la Junta responsable, trabó embargo sobre el bien inmueble ubicado en *****.

4. Tercería de preferencia –alimentos–. Mediante escrito presentado el veintisiete de septiembre de dos mil once, Elizabeth Rodríguez Casillas promovió juicio de tercería de preferencia, por un crédito por concepto de alimentos –2/2011-T.P.C–, el cual la Junta declaró preferente el crédito laboral.

Lo anterior fue impugnado a través del amparo 523/2012, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, quien en sesión de veintidós de marzo de dos mil trece, estableció que Elizabeth Rodríguez Casillas promovió por propio derecho y en representación

de sus menores hijos Miguel Eduardo y Rafael Armando, de apellidos Aguilar Rodríguez, por lo que por un lado, le negó el amparo a ella y por el otro, concedió la protección constitucional a los referidos menores de edad, para efecto de que la Junta se pronunciara en torno de la preferencia del crédito de alimentos con respecto al crédito laboral del trabajador. En cumplimiento a lo anterior, la Junta declaró preferente el crédito por concepto de alimentos que tenían a su favor los menores de edad.

5. Expediente de tercería. El Banco Nacional de México, Sociedad Anónima, integrante del Grupo Financiero Banamex, por conducto de su apoderado, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Guanajuato, Guanajuato, promovió tercería preferente de crédito respecto del bien embargado en el juicio laboral promovido por José Luz Hernández Ruiz contra Tosca Cerámica, Sociedad Anónima de Capital Variable y J. Jesús Aguilar Gaspar. Dicho juicio fue registrado con el número 1/2014 T.P.C.

6. Laudo. El diez de julio de dos mil catorce, la Junta responsable dictó laudo, en el que declaró procedente la tercería de preferencia de crédito promovida por Banco Nacional de México, Sociedad Anónima, integrante del Grupo Financiero Banamex, respecto del crédito laboral existente a favor de la parte trabajadora José Luz Hernández Ruiz y derivado de la condena decretada en su favor por los conceptos de prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo. Declaró improcedente la tercería en cuanto a las prestaciones de indemnización constitucional, salarios caídos y salarios devengados correspondientes al último año de servicios.

7. Juicio de amparo. Inconforme con la decisión anterior, José Luz Hernández Ruiz promovió juicio de amparo, el cual fue registrado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, bajo el expediente 721/2014.

En sus conceptos de violación, el quejoso adujo, esencialmente, que la totalidad de los conceptos materia de condena en el laudo, constituyen créditos preferentes a favor del trabajador, respecto de cualquier otro crédito, incluidos los relativos a prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo sin límite de temporalidad.

8. Sentencia de amparo. En sesión de veinte de marzo de dos mil quince, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que el término "*salarios devengados*" a que se contraen los artículos 123, apartado A, fracción XXIII constitucional y 113 de la Ley Federal del Trabajo, se refiere no a una

concepción del salario como retribución al operario por su trabajo sino en un sentido más amplio, a las percepciones o retribuciones generadas en favor del trabajador por razón del trabajo o de los servicios que hubiere prestado, así como los obtenidos por cualquier otro título. En tanto que la expresión "*indemnizaciones*", involucra a todas aquellas que con tal denominación se encuentren en la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y en los contratos colectivos e individuales de trabajo.

Por lo que, la Junta incurrió en un error al excluir del carácter de crédito preferente los conceptos de prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo. Y así, declarar que sólo era atribuible esa calidad a los relativos a indemnización constitucional, salarios devengados, salarios caídos y horas extras por el último año de servicios.

III. Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

Amparo directo 1294/2014 (auxiliar 50/2015).

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Mediante escrito presentado el quince de abril de dos mil once, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje con residencia en Mexicali, Baja California, Melchor Acosta Núñez demandó a Alejandro Islas Torres y/o Carnicerías Islas, así como a quien fuera responsable de la fuente de trabajo, el pago de indemnización constitucional, indemnización a que se refiere el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, **prima de antigüedad, vacaciones**, prima vacacional, horas extras y salarios caídos derivado del despido injustificado del que fue objeto.

2. Laudo. El diez de febrero de dos mil doce, la Junta responsable dictó laudo, en el que condenó al demandado al pago de las prestaciones reclamadas por el actor salvo el pago de la indemnización a que se refiere el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

3. Cumplimiento del laudo. En diligencia de diecinueve de junio de dos mil doce, se trabó el embargo a petición del quejoso sobre el inmueble ubicado en ***** mediante proveído de catorce de mayo de dos mil trece, se tuvo por recibido el avalúo, por lo que la Junta fijó fecha y hora para la audiencia de remate en primera almoneda, el cual se inició el diecinueve de agosto de dos mil trece.

En dicha fecha se recibió la demanda de tercería excluyente de preferencia promovida por Banco Nacional de México, Sociedad Anónima de Capital Variable del Grupo Financiero Banamex solicitando la declaración del derecho preferente que tenía para realizar el cobro de ***** al ser acreedor con garantía hipotecaria sobre el inmueble propiedad del demandado.

4. Resolución. Seguido el procedimiento de la tercería excluyente de preferencia de pago, el cinco de agosto de dos mil catorce, se dictó la resolución, en la que se declaró procedente la tercería excluyente de preferencia de crédito en segundo lugar promovida por Banco Nacional de México, Sociedad Anónima de Capital Variable del Grupo Financiero Banamex.

5. Juicio de amparo. Inconforme con la decisión anterior, Melchor Acosta Núñez promovió juicio de amparo, el cual fue registrado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, bajo el expediente 1294/2014, quien lo remitió al Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región para su auxilio, quien lo registró bajo el expediente auxiliar 50/2015.

En sus conceptos de violación, el quejoso adujo, esencialmente, que la Junta transgredió en su perjuicio el principio de seguridad jurídica al declarar procedente la tercería excluyente de preferencia sin fundar y motivar, por lo que la resolución es confusa y contradictoria, pues por un lado afirma que los créditos a favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año laborado y por indemnizaciones tienen preferencia sobre cualquier otro, incluyendo los hipotecarios y, por el otro, resuelve que únicamente es preferente el trabajador respecto de los salarios devengados, así como de las indemnizaciones adeudadas solamente por el último año.

Además indicó, que las horas extras devengadas y no pagadas en el último año por el patrón al trabajador, sí tienen carácter preferente respecto de los demás acreedores.

6. Sentencia de amparo. En sesión de nueve de febrero de dos mil quince, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada únicamente en relación con las horas extras reclamadas. Por otra parte, estimó que la circunstancia de que la Junta dejara de considerar como crédito preferente la prima de antigüedad, prevista en el numeral 162 de la Ley Federal del Trabajo, no vulnera los derechos fundamentales del quejoso, dado que no se denomina en dicho dispositivo como una indemnización, sino que se trata de una recompensa a la continuidad en el empleo desempeñado en el pasado. Además, tampoco puede considerarse dentro del concepto de salario devengado, aun entendido en la amplia acepción

que le confirió el Alto Tribunal, pues se entrega por una sola vez al obrero al término de la relación de trabajo.

Consideró correcto que la Junta prescindiera de calificar como crédito preferente a las vacaciones, esto porque tal prerrogativa consiste en el derecho a descansar sin dejar de recibir la remuneración ordinaria, de manera que no puede equipararse al salario, pues no se trata de una retribución por los servicios, sino que obedecen a la necesidad de que el trabajador recupere las energías perdidas en beneficio de la empresa. Además, indicó que no se trata de una indemnización, pues si bien en el laudo puede ordenarse su pago mediante la entrega de un numerario, esto únicamente obedece a que el trabajador pueda gozar del descanso que ya no disfrutó por haber concluido la relación laboral, sin que por ello pierda su finalidad, consistente en que el obrero repare las energías perdidas. Por lo que, fue ajustado a derecho que la Junta dejara de considerar como crédito preferente a la prestación denominada vacaciones.

IV. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito.

Amparo directo 999/2010.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Mediante escrito presentado el dieciocho de agosto de dos mil tres ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, con sede en Torreón, Coahuila, Pedro Alejandro Landeros Ramírez y Miguel Ángel Leyva Montoya demandaron a Distribuidora de Ejes Automotrices, Sociedad Anónima de Capital Variable; Fundidora y Comercializadora de la Laguna, Sociedad Anónima de Capital Variable; Crhistian Alexandro Garza González, Alberto Delgado Lavenant; y, Alberto Delgado Gallegos, el pago de indemnización constitucional, salarios caídos, aguinaldo, parte proporcional de **vacaciones**, prima vacacional, **prima de antigüedad**, el pago de cincuenta y dos semanas laboradas y no pagadas; y, el pago de las cuotas pagadas al Infonavit, SAR y seguro social, derivado del despido injustificado del que fueron objeto.

2. Convenio elevado a laudo. El doce de mayo de dos mil cuatro, se celebró un convenio entre Fundidora y Comercializadora de la Laguna, Sociedad Anónima de Capital Variable y los trabajadores Pedro Alejandro Landeros Ramírez y Miguel Ángel Leyva Montoya, dando por terminado el juicio laboral; comprometiéndose la demandada al pago de *****; así como a cubrir,

por concepto de salario diario, la cantidad de ***** y ***** a los trabajadores en caso de incumplimiento del convenio, hasta su cumplimiento; el cual aprobó la Junta responsable, y elevó a la categoría de laudo ejecutoriado.

3. Cumplimiento del laudo. En razón del incumplimiento de los demandados, los trabajadores solicitaron a la Junta la ejecución del convenio por escrito de tres de junio de dos mil cuatro, por lo que ordenó su ejecución hasta por el importe de ***** más gastos de ejecución. Con motivo de lo anterior, el trece de julio de dos mil cuatro, se declaró formalmente embargado el inmueble propiedad de la empresa Fundidora y Comercializadora de la Laguna, Sociedad Anónima de Capital Variable, consistente en el lote *****.

En la diligencia de remate de tres de noviembre de dos mil cinco, el apoderado legal del Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (en liquidación), promovió tercería excluyente de preferencia en el pago.

4. Resolución. Seguido el procedimiento de la tercería excluyente de preferencia, el diecinueve de diciembre de dos mil seis, se dictó resolución en la que, por una parte, resolvió que era procedente la vía de tercería excluyente de preferencia de pago promovida por el Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (en liquidación) respecto del inmueble reclamado; y por el otro, declaró improcedente la tercería de preferencia en el pago sobre el crédito laboral de los trabajadores respecto del inmueble embargado.

5. Primer Juicio de amparo. Inconforme con lo anterior Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (en liquidación), promovió juicio de amparo –221/2007– el cual fue radicado por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, quien en sesión de diecisiete de agosto de dos mil siete concedió el amparo solicitado.

6. Cumplimiento del juicio. El nueve de octubre de dos mil siete, la Junta responsable emitió nueva sentencia interlocutoria en la que declaró improcedente la tercería excluyente de preferencia, declarando firme el embargo trabado en autos por los trabajadores sobre el bien inmueble en cuestión.

7. Segundo juicio de amparo. Inconforme nuevamente Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (en liquidación), promovió demanda de garantías –30/2008– radicada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, quien en sesión de treinta de abril de dos mil ocho, concedió el amparo solicitado.

8. Segundo cumplimiento de amparo. El trece de marzo de dos mil nueve, la Junta emitió nueva sentencia interlocutoria en la que declaró improcedente la tercería excluyente de preferencia, declarando firme el embargo del bien inmueble en cuestión, en favor de los trabajadores.

9. Tercer juicio de amparo. Banco de Crédito Rural del Centro Norte, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (en liquidación), promovió nuevamente juicio de garantías –582/2009– radicada por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, quien en sesión de once de noviembre de dos mil nueve concedió el amparo solicitado.

10. Tercer cumplimiento de amparo. El tres de mayo de dos mil diez, la Junta responsable emitió nueva interlocutoria en la que por una parte declaró improcedente la tercería excluyente de preferencia y por la otra la declaró procedente respecto a los incisos d) y g) –vacaciones y prima de antigüedad–, declarando firme el embargo del bien inmueble en cuestión, en favor de los trabajadores.

11. Cuarto juicio de amparo. Inconformes con la decisión anterior, Pedro Alejandro Landeros Ramírez y Miguel Ángel Leyva Montoya, promovieron juicio de amparo, el cual fue registrado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con sede en Torreón Coahuila, bajo el expediente 999/2010, quien remitió para su auxilio en el dictado de la sentencia al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región.

En sus conceptos de violación los quejosos adujeron, esencialmente, que la Junta al calcular el crédito preferente a su favor debió señalar que el convenio debe prevalecer por derivar de la voluntad de las partes por lo que debe tomarse como base para el cálculo del referido crédito laboral.

Además, que el término "indemnizaciones", comprende todas las que se contienen en el artículo 123, apartado A, constitucional, así como las que prevé la Ley Federal del Trabajo y las pactadas en beneficio del trabajador, por lo que la cantidad que calculó la Junta no es la correcta, pues se debieron considerar los salarios devengados en el último año y los conceptos correspondientes a indemnizaciones, que son todas las que se consideran en el convenio de doce de mayo de dos mil cuatro, incluyendo los salarios caídos. Por lo que el cálculo realizado por la Junta respecto al crédito preferente a favor de los trabajadores, no contempla los demás conceptos de indemnización, consistentes en salarios caídos, antigüedad, vacaciones y prima vacacional.

12. Sentencia de amparo. En sesión de cuatro de mayo de dos mil once, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que negó la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que si bien la Junta no se refirió de manera expresa respecto al convenio de doce de mayo de dos mil cuatro, ni de las prestaciones reclamadas por los obreros en su escrito inicial de demanda, sí se pronunció de manera legal respecto de qué conceptos se deben contener dentro del crédito preferente a favor de los quejosos, los cuales son los de indemnización constitucional y salarios devengados.

Señaló que la Junta de manera tácita al no incluir los conceptos de vacaciones, prima vacacional y prima de antigüedad, se entiende que no los consideró con el carácter de indemnizatorios, al calcular el crédito preferente a su favor.

Finalmente, señaló que el trabajador tiene derecho a vacaciones y prima vacacional por el simple paso del tiempo, pues para obtener el señalado derecho, el trabajador debe tener, cuando menos, un año de servicios, y la existencia del mismo no depende de que la relación laboral termine por causas injustificadas imputables al patrón. Respecto a la prima de antigüedad, el trabajador tiene derecho a ésta al momento de que se termine la relación laboral, independientemente de la justificación o no de dicha terminación; por lo que no es otorgada al trabajador con el objeto de indemnizarlo por la extinción injustificada de la relación laboral, sino por el transcurso del tiempo, pues es una prestación que el legislador estimó procedente a fin de coadyuvar en la seguridad en el empleo de los trabajadores.

Así, los conceptos de vacaciones y prima de antigüedad, no tienen el carácter indemnizatorio que reclaman los quejosos, por lo que la autoridad responsable fue acertada al no incluir dichas prestaciones en el cálculo del crédito preferente a favor de los obreros, en términos del artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo.

V. Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito.

Amparo directo 1/2018.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Mediante escrito presentado el veintiséis de octubre de dos mil doce, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de San Luis Potosí, San Luis Potosí, Ruperto Teniente demandó a Marcelino Torres Aguilar el pago de indemnización constitucional, **prima de antigüedad, vacaciones,**

prima vacacional, aguinaldo y tiempo extraordinario derivado del despido injustificado del que fue objeto.

2. Laudo. El veintiuno de febrero de dos mil trece, la Junta responsable dictó laudo, en el que condenó al demandado al pago de todas y cada una de las prestaciones reclamadas.

3. Cumplimiento del laudo. En diligencia de catorce de agosto de dos mil trece la actuario adscrita a la Junta declaró formalmente embargado, el inmueble ubicado en la calle *****, mediante proveído de doce junio del mismo año, la Junta fijó fecha y hora para la audiencia de remate en primera almoneda.

4. Resolución. En audiencia de remate de diez de agosto del mismo año, la parte actora solicitó se le adjudicara dicho bien, mientras que la apoderada del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su calidad de acreedor del demandado **Marcelino Torres Aguilar**, presentó un escrito mediante el cual promovió tercería excluyente de preferencia respecto al inmueble señalado, al manifestar tener una garantía hipotecaria respecto a él por la cantidad de *****.

Seguido el procedimiento de la tercería excluyente de preferencia, el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, se dictó la resolución en la que, por una parte, resolvió que era parcialmente procedente la tercería excluyente de preferencia, promovida por el instituto respecto del inmueble reclamado, por lo que con el monto del remate habrá de cubrirse al trabajador en primer término y de forma preferente por los conceptos de tres meses de indemnización constitucional, prima de antigüedad y salarios vencidos. En segundo término, una vez que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores haya aportado los elementos necesarios para solicitar a la autoridad judicial el monto del adeudo que habrá de cubrirse con el remanente, se estará en posibilidad de garantizar el cobro de su crédito.

5. Juicio de amparo. Inconforme con la decisión anterior, el actor promovió juicio de amparo, el cual fue registrado por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, bajo el expediente 1/2018.

En sus conceptos de violación, la parte quejosa adujo, esencialmente, que la Junta responsable indebidamente omitió pronunciarse sobre la preferencia de su crédito laboral frente al del actor tercerista Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por lo que hace a los montos de los conceptos de prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional y tiempo

extraordinario a que también fue condenado el demandado en el juicio laboral.

6. Sentencia de amparo. El seis de junio de dos mil dieciocho, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que negó la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que eran infundadas las alegaciones del quejoso, dado que de la resolución reclamada se advertía que la Junta determinó que la preferencia del crédito laboral del quejoso comprendía los montos por concepto de prima de antigüedad; mientras que los diversos conceptos de vacaciones, prima vacacional y tiempo extraordinario no se contemplan como créditos preferentes en los artículos 123, Apartado A, fracción XXIII, de la Constitución Federal y 113 de la Ley Federal del Trabajo, porque carecen de la naturaleza de una indemnización.

VI. Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito.

Amparo directo 1031/2016.

Antecedentes.

1. Tercería excluyente. Mediante escrito presentado el diez de octubre de dos mil catorce, ante la Junta Especial Número Cuatro de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa, con sede en esa ciudad, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores promovió tercería excluyente de preferencia, en los autos del expediente laboral JE4-4-316/2008.

2. Sentencia Interlocutoria. Una vez tramitada la tercería excluyente de dominio en todas sus fases, el ocho de agosto de dos mil dieciséis dictó sentencia en la que declaró improcedente la tercería de preferencia con lo que respecta a Columba Millán Basisava y a Araceli Trujillo Vicencio por concepto de tres meses de indemnización constitucional y salarios caídos únicamente a lo que corresponde el último año; indicó que la preferencia del crédito laboral es únicamente hasta por la cantidad de ***** en virtud de que los derechos laborales de los trabajadores tienen preferencia sobre cualquier otro crédito o adeudo del patrón con terceras personas; declaró procedente la tercería de preferencia promovida por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores respecto de las prestaciones condenadas en el laudo de treinta de junio de dos mil ocho –**prima de antigüedad, vacaciones**, prima vacacional, aguinaldo, prima dominical, días festivos y horas extras–.

3. Juicio de amparo. Inconformes con la decisión anterior, Columba Millán Basisava y Araceli Trujillo Vicencio promovieron juicio de amparo, el cual fue registrado por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, bajo el expediente 1031/2016.

En sus conceptos de violación, las quejas adujeron, esencialmente, que la interlocutoria viola en sus perjuicios el derecho fundamental de seguridad jurídica ya que la Junta responsable al emitir el fallo había dejado de observar lo establecido en el artículo 976 de la Ley Federal del Trabajo, pues el objeto de las tercerías excluyentes de preferencia, es decidir cuál crédito tiene preferencia o se tiene que pagar primero, sin que se advierta que dentro de las mismas también deba analizarse lo tocante a cuál o cuáles prestaciones comprenden ese derecho preferente del actor, en el juicio principal.

Además indicaron que la Junta aplicó erróneamente una jurisprudencia¹ toda vez que la utilizó para sustentar que la tercería de preferencia era precedente, respecto de las prestaciones condenadas en el laudo de treinta de junio de dos mil ocho, consistentes en la **prima de antigüedad, vacaciones**, prima vacacional, aguinaldo, prima dominical, días festivos y horas extras, sin atender lo que contemplan la fracción XXIII del apartado A del artículo 123 constitucional y los ordinales 84 y 113 de la Ley Federal del Trabajo de los que se desprende, que los créditos a favor de los trabajadores, por disposición constitucional tienen preferencia sobre cualquier otro crédito, incluidos los que disfruten de garantía real, los fiscales y los que se encuentren a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social o de cualquier otra institución gubernamental.

4. Sentencia de amparo. El veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que no le asiste razón a las quejas al señalar que su crédito preferente debió abarcar, además de los conceptos de indemnización constitucional y salarios caídos por lo que ve al último año, el importe de la prestación referente a la **prima de antigüedad**, virtud a que ésta no puede equipararse a los salarios devengados que, en términos de lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal al sostener la jurisprudencia 2a./J. 76/99, gozan de preferencia crediticia.

¹ De rubro siguiente: "CRÉDITOS PREFERENTES. LA FRACCIÓN XXIII DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, COMPRENDE, EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, LOS SALARIOS VENCIDOS Y TODA CLASE DE INDEMNIZACIONES."

Esto es así, ya que la prima de antigüedad prevista en el numeral 162 de la Ley Federal del Trabajo, constituye una recompensa por la continuidad en el empleo desempeñado en el pasado que se entrega por una sola vez, al término de la relación laboral, y en tal virtud no es dable de incluirse en el concepto de salario devengado.

Por otra parte, resolvió que la Junta, al no considerar como crédito preferente las prestaciones identificadas como **vacaciones**, prima vacacional, aguinaldo, prima dominical, días festivos y horas extras, transgredió lo dispuesto por el artículo 123, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el pago de éstas debe comprenderse dentro del concepto de salarios devengados.

VII. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región.

Amparo directo 656/2013.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. María de los Ángeles Juana Bustos Nieto y Félix Tenorio Antonio demandaron a Rubicelia Alaffita Cruz, restaurante Mariscos "Gigios" o quien resulte responsable de la fuente de trabajo, el pago de indemnización constitucional, **vacaciones**, aguinaldo, salarios caídos y **prima de antigüedad** derivado del despido injustificado reclamado.

2. Laudo. El ocho de abril de dos mil diez, la Junta dictó laudo en que condenó al pago de indemnización constitucional; **prima de antigüedad**; **vacaciones** y prima vacacional, aguinaldo y salarios caídos.

Por escrito de treinta y uno de enero de dos mil once, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores promovió tercería excluyente de preferencia. Mediante laudo de ocho de octubre de dos mil doce, la Junta responsable estimó improcedente la tercería excluyente de preferencia referida.

3. Juicio de amparo. Inconforme con la decisión anterior, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a través de su representante promovió juicio de amparo, el cual fue registrado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, bajo el expediente 656/2013, quien remitió para su auxilio en el dictado de la sentencia al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de

la Cuarta Región. En sus conceptos de violación, el instituto quejoso adujo, esencialmente, que la Junta responsable omitió fundar y motivar dicha resolución y, en consecuencia, violó las garantías de legalidad y seguridad jurídica, además de que no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, aunado a que incumple con los principios de congruencia y exhaustividad. Señaló que las prestaciones consistentes en vacaciones, prima vacacional; y, aguinaldo, no deben ser considerados preferentes a los créditos y adeudos con garantía hipotecaria, celebrados entre el instituto quejoso y uno de los demandados en el juicio de origen.

4. Sentencia de amparo. El diez de octubre de dos mil trece, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que negó la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que eran ineficaces las alegaciones del quejoso, dado que la Junta del conocimiento expresó los razonamientos lógico-jurídicos que sustentan la conclusión alcanzada, en cuanto a las causas por las que consideró que la tercería de preferencia no podía prosperar, además señaló que la condena al pago de las prestaciones consistentes en **vacaciones**, prima vacacional y aguinaldo, forman parte de los salarios devengados, en razón a que por éstos no deben entenderse sólo los que de manera ordinaria percibe el trabajador como retribución por su trabajo, sino que debe incluir aquellos conceptos que tienen derecho a percibir por otros títulos, de donde cabe inferir que para efectos de la preferencia que establece la multicitada fracción XXIII, apartado A, del artículo 123 constitucional, la expresión salarios devengados comprende también a las prestaciones referidas, pues el derecho a su pago se generó antes de que concluyera la relación de trabajo, quedando pendiente el pago de su importe.

En ese orden, se estimó que la Junta responsable de forma apegada a derecho determinó que la condena al pago de las indemnizaciones constitucionales, salarios devengados, salarios caídos por el último año, así como por **vacaciones**, prima vacacional y aguinaldo, tienen preferencia en favor de los trabajadores actores en el juicio de origen, sobre el crédito que tiene a su favor el instituto ahora quejoso.

VIII. Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito.

Amparo directo 64/2016.

Antecedentes.

1. Demanda laboral. Ante la Primera Junta Local de Conciliación y Arbitraje con sede en Acapulco, Guerrero, Irineo Hernández Lorenzo y Olegario

Tadeo Onofre demandaron a María del Carmen Lucero González Román el pago de indemnización constitucional, indemnización de veinte días de salario por cada año de servicios, en términos del artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, **prima de antigüedad**, **vacaciones**, prima vacacional, aguinaldo, días de descanso obligatorios, salarios devengados y salarios caídos a la fecha del laudo derivado del despido injustificado del que fueron objeto.

2. Laudo. El siete de octubre de dos mil once, la Junta responsable dictó laudo, en el que condenó a la demandada al pago de todas y cada una de las prestaciones reclamadas por los actores.

3. Sentencia interlocutoria. En resolución de veinticinco de agosto de dos mil quince la Junta estimó procedente la tercería excluyente de preferencia promovida por Administración de Carteras Nacionales, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por lo que determinó que los actores tienen preferencia respecto de la indemnización constitucional, prima vacacional, aguinaldo, salarios devengados y salarios caídos.

4. Juicio de amparo. Inconformes con lo anterior, Irineo Hernández Lorenzo y Olegario Tadeo Onofre promovieron juicio de amparo, el cual fue registrado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, bajo el expediente 64/2016.

En sus conceptos de violación, los quejosos adujeron, esencialmente, que la Junta no debió estimar procedente la tercería excluyente de preferencia, puesto que la promovente no demostró la existencia del procedimiento de concurso o quiebra –artículo 123, apartado B (sic), fracción XXIII, constitucional– y que éste haya culminado con sentencia, por lo que al no existir resolución judicial dictada por autoridad competente que declarara concurso o quiebra, entonces se les debió hacer pago completo de las prestaciones a que fue condenada la patronal.

Además, indicaron que la resolución reclamada es ilegal, dado que la responsable excluyó del crédito preferente el pago por concepto de indemnización en términos de la fracción II del artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, a pesar de que este precepto contempla dicho pago como una indemnización.

5. Sentencia de amparo. En sesión de nueve de mayo de dos mil dieciséis, el órgano colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional solicitada. En lo que interesa, determinó que el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo establece con el carácter de indemnización, el pago de veinte días de salario por cada uno de los años

de servicio prestados, por lo que también entra en el concepto de indemnizaciones a que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Asimismo, en suplencia de la queja, consideró que la responsable también excluyó indebidamente del crédito preferente a favor de los trabajadores, lo relativo al pago de **vacaciones** y días de descanso obligatorio, pues de acuerdo con el artículo 76² de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores tienen derecho a percibir su salario durante las vacaciones y, por otro lado, los artículos 74 y 75³ de dicho ordenamiento permiten que los trabajadores queden obligados a laborar los días de descanso obligatorio, con derecho a percibir un salario doble por el servicio prestado, independientemente del salario que les corresponda por el descanso obligatorio.

Por lo que, estos salarios adeudados por la patronal —**vacaciones** y días de descanso obligatorio—, a cuyo pago condenó la Junta en el juicio laboral de origen, también quedan comprendidos en el rubro de salario o sueldos devengados a que se refiere el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, constitucional.

CUARTO.—**Contradicción de tesis.** Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia

² "Artículo 76. Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.— Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios"

³ "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: I. El 1o. de enero; II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; IV. El 1o. de mayo; V. El 16 de septiembre; VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; VIII. El 25 de diciembre, y IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral."

"Artículo 75. En los casos del artículo anterior los trabajadores y los patrones determinarán el número de trabajadores que deban prestar sus servicios. Si no se llega a un convenio, resolverá la Junta de Conciliación Permanente o en su defecto la de Conciliación y Arbitraje.— Los trabajadores quedarán obligados a prestar los servicios y tendrán derecho a que se les pague, independientemente del salario que les corresponda por el descanso obligatorio, un salario doble por el servicio prestado."

de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

- a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y,
- b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio jurisprudencial de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

⁴ Texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el

En principio, cabe mencionar que la presente contradicción de tesis pretende resolver los diferentes criterios que se sustentan entre diversos Tribunales Colegiados sobre aspectos específicos de condenas decretadas en laudo firme.

En efecto, se analiza si con motivo de un laudo firme por condenas, en específico, por los rubros de vacaciones y prima de antigüedad es posible o no considerarlos como crédito preferente al momento de resolver una tercería excluyente de preferencia.

Así para mayor claridad, en primer término, se analizarán aquellos criterios respecto de los cuales se advierte inexistencia de contradicción de tesis y, posteriormente, en los que se estima que sí existe la contradicción de criterios.

QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.**

A) Inexistencia de la contradicción de tesis respecto del concepto de vacaciones. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en la especie no existe la contradicción de tesis denunciada entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito al resolver el amparo directo 1031/2016 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito; el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver los juicios de amparo directo 721/2014, 64/2016 y 656/2013, respectivamente, en relación al concepto de vacaciones.

En efecto, como se mencionó para que se configure la contradicción de tesis se requiere que los asuntos materia de denuncia, hayan examinado

punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Datos de localización: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y, que hayan llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

En el caso, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, sostuvo sustancialmente que las vacaciones debían considerarse como crédito preferente a favor de los trabajadores. La razón fundamental que sostuvo fue que las vacaciones se encuentran contenidas en la connotación general de salarios devengados y, por tanto, la responsable había transgredido lo que establece el artículo 123, fracción XXIII, de la Constitución Federal al resolver que las vacaciones no debían considerarse como crédito preferente, por lo que en ese sentido, concedió el amparo a fin de que en la preferencia de crédito también se incluyera el pago de las vacaciones.

De igual manera, los tribunales Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito; Tercero en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, resolvieron que las vacaciones sí constituían crédito preferente, al formar parte de los salarios devengados a que hace referencia dicho artículo, por lo que concedieron el amparo a fin de que la responsable incluyera el concepto de vacaciones como crédito preferente.

Como se advierte de lo anterior, en el caso no existe la contradicción de tesis en relación a dichos órganos colegiados, por lo que hace a dicho concepto pues todos se pronunciaron sobre la procedencia del pago de vacaciones como crédito preferente y llegaron a una misma conclusión al señalar que éste debe formar parte de la preferencia a que alude el artículo 123, fracción XXIII, constitucional.

B) Inexistencia de la contradicción de tesis respecto del concepto de prima de antigüedad. De la misma manera debe declararse inexistente la denuncia de contradicción de tesis por lo que hace al pago de **prima de antigüedad** como parte de crédito preferente, en relación con lo sostenido por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito; el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, respecto de los demás Tribunales Colegiados.

Lo anterior, ya que el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito al resolver el amparo directo 1/2018, no se pronunció respecto de la procedencia o no de dicho concepto como crédito preferente. Ello, debido a que, en el caso, la responsable ya había determinado que la prima de antigüedad

sí se comprendía como parte de la preferencia del crédito laboral y la parte a quien podía perjudicar dicha determinación no acudió a solicitar el amparo, por lo que dicha condena no fue motivo de estudio.

De igual manera, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, al resolver el amparo directo 656/2013, tampoco se pronunció respecto de la prima de antigüedad dado que el quejoso –Infonavit– no expresó argumentos en contra de la condena impuesta por la Junta de considerarla como parte del crédito preferente.

Asimismo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito en el amparo directo 64/2016, aun resolviendo en suplencia de la queja, tampoco se pronunció al respecto, no obstante que en el laudo respectivo se condenó al pago de prima de antigüedad y ésta no fue considerada como crédito preferente a favor del trabajador.

De ahí que, si dichos órganos no emitieron pronunciamiento en relación a la procedencia o no de la preferencia del pago de la prima de antigüedad, por los motivos señalados, debe declararse la inexistencia de contradicción de tesis denunciada en cuanto a este concepto, pues no existe punto de controversia con los demás órganos colegiados que sí expresaron razonamientos en relación a ese tema y llegaron a conclusiones diversas.

Cabe señalar que las inexistencias referidas únicamente se circunscriben a los temas ya precisados, pues como se analizará en el siguiente apartado subsiste la contradicción en cuanto a otros aspectos.

SEXTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En el caso se analizarán los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados que sí se pronunciaron sobre un mismo tema y no obstante llegaron a conclusiones diversas en sus resoluciones, esto es, sobre si resulta procedente o no la inclusión de los rubros de vacaciones y prima de antigüedad previamente condenados en laudos firmes, como parte de créditos preferentes.

Así, esta Segunda Sala considera existente la contradicción de tesis, entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito al resolver el amparo directo 619/2018, el Quinto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el amparo directo 1294/2014 (auxiliar 50/2015) el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región en el amparo directo 999/2010; y el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito al resolver el amparo directo 1031/2016 (sólo en lo que hace a prima de antigüedad), frente a lo sostenido

por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito al resolver el amparo directo 721/2014.

Por lo que, la materia de contradicción de tesis consiste en determinar si el pago de las vacaciones y prima de antigüedad previamente condenados en laudo firme deben considerarse o no créditos preferentes de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales y legales referidos.

SÉPTIMO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

A efecto de analizar el tema que sustenta la presente contradicción de tesis resulta importante destacar que la preferencia es una cualidad del crédito que otorga a su titular la facultad de exigir, en colisión con otros, el pago preferente con el importe del bien afectado al privilegio, y esa colisión exige indispensablemente que pretendan todos los contendientes hacerlo efectivo sobre el mismo.

En relación con ese tema la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo al celebrar el Convenio 173 Sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador,⁵ estableció en los artículos 5, 6 y 8 lo siguiente:

"Artículo 5. En caso de insolvencia del empleador, los créditos adeudados a los trabajadores en razón de su empleo deberán quedar protegidos por un privilegio, de modo que sean pagados con cargo a los activos del empleador insolvente antes de que los acreedores no privilegiados puedan cobrar la parte que les corresponda."

"Artículo 6. El privilegio deberá cubrir al menos los créditos laborales correspondientes:

"(a) a los salarios correspondientes a un periodo determinado, que no deberá ser inferior a tres meses, precedente a la insolvencia o a la terminación de la relación de trabajo

"b) a las sumas adeudadas en concepto de vacaciones pagadas correspondientes al trabajo efectuado en el curso del año en el que ha sobrevenido

⁵ Ratificado por nuestro país el 24 de septiembre de 1993. Consultable en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312318:NO

la insolvencia o la terminación de la relación de trabajo, así como las correspondientes al año anterior;

"c) a las sumas adeudadas en concepto de otras ausencias retribuidas, correspondientes a un periodo determinado, que no deberá ser inferior a tres meses, precedente a la insolvencia o a la terminación de la relación de trabajo; y,

"d) a las indemnizaciones por fin de servicios adeudadas al trabajador con motivo de la terminación de la relación de trabajo."

"Artículo 8. La legislación nacional deberá atribuir a los créditos laborales un rango de privilegio superior al de la mayoría de los demás créditos privilegiados, y en particular a los del Estado y de la seguridad social. ..."

De igual manera, en la Recomendación 180 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador,⁶ se establecieron directrices más detalladas sobre su aplicación mencionando los conceptos que debían constituir créditos protegidos a favor de los trabajadores.⁷ De manera textual indica lo siguiente:

Créditos protegidos.

3. 1) La protección conferida por un privilegio debería cubrir los siguientes créditos:

(a) los salarios, las primas por horas extraordinarias, las comisiones y otras modalidades de remuneración, correspondientes al trabajo efectuado durante un periodo determinado, inmediatamente anterior a la insolvencia o a la terminación de la relación de trabajo; este periodo debería fijarse en la legislación nacional y no debería ser inferior a doce meses;

(b) las sumas adeudadas en concepto de vacaciones pagadas correspondientes al trabajo efectuado en el curso del año en el que ha sobrevenido la insolvencia o la terminación de la relación de trabajo, así como las correspondientes al año anterior;

⁶ Consultable: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R180

⁷ La Recomendación 180 de la Conferencia General de la OIT, adoptada junto al Convenio 173, no tiene el mismo rango que este último pero ostenta una decisiva importancia al momento de interpretar las normas del convenio.

(c) las sumas adeudadas en concepto de otras ausencias retribuidas, las primas de fin de año y otras primas establecidas en la legislación nacional, los convenios colectivos o los contratos individuales de trabajo, correspondientes a un periodo determinado que no debería ser inferior a los doce meses anteriores a la insolvencia o a la terminación de la relación de trabajo;

(d) todo pago adeudado en sustitución del preaviso de despido;

(e) las indemnizaciones por fin de servicios, las indemnizaciones por despido injustificado y otras sumas adeudadas a los trabajadores con motivo de la terminación de su relación de trabajo;

(f) las indemnizaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cuando corran directamente a cargo del empleador.

Las disposiciones mencionadas, subrayan la importancia de la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador y establecen los conceptos mínimos que deben ser protegidos de manera privilegiada a los trabajadores frente a otros acreedores en especial, a los del Estado y a los de la seguridad social.

Además, se establece que el privilegio deberá cubrir al menos los créditos laborales correspondientes a salarios, vacaciones, indemnización por fin de servicios adeudadas con motivo de la conclusión de la relación de empleo. A su vez, la Recomendación No. 180 amplió dicha protección, en relación a primas por horas extraordinarias, las comisiones y otras modalidades de remuneración, correspondientes al trabajo, vacaciones, sumas adeudadas en concepto de otras ausencias retribuidas, primas de fin de año y otras primas establecidas en la legislación nacional, convenios colectivos o los contratos individuales de trabajo, adeudos en sustitución del preaviso de despido, e indemnizaciones con motivo de la terminación de su relación de trabajo y por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Asimismo, se indica que la legislación de los Estados ratificantes debe atribuir a los créditos laborales un rango de privilegio superior frente a otros créditos privilegiados.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, que tendrán el carácter preferente los créditos a favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, e indemnizaciones, sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

"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.

"...

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra. ..."

Asimismo, el artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo establece lo siguiente:

"Artículo 113. Los salarios devengados en el último año y las indemnizaciones debidas a los trabajadores son preferentes sobre cualquier otro crédito, incluidos los que disfruten de garantía real, los fiscales y los a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre todos los bienes del patrón."

Como se observa de la Constitución se desprende una medida protectorista a favor de los trabajadores, en relación con la preferencia que tienen los créditos a favor de ellos respecto a cualquier otro, siempre que se trate de los salarios devengados en el último año y las indemnizaciones debidas.

Se advierte como una medida de protección al salario, el carácter preferente que los créditos a favor de los trabajadores tienen sobre los bienes del patrón, incluidos aquéllos que tengan garantía real, los fiscales y los constituidos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En ese sentido, se trata de un beneficio a favor de los trabajadores dirigido a proteger el producto de su trabajo, el cual, de no haber sido recibido una vez prestados sus servicios, tendrá derecho a que le sea pagado de manera preferente a cualquier otro crédito, con independencia de su naturaleza, sobre los bienes del deudor.

De manera específica, se indica que únicamente tendrán el carácter de preferente dos tipos de crédito a favor de los trabajadores, esto es, los consistentes en:

1. Créditos provenientes de los salarios devengados en el último año y;

2. Créditos correspondientes a las indemnizaciones.

Al respecto esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 70/98 (sic),⁸ que dio origen a la jurisprudencia de rubro: "CRÉDITOS PREFERENTES. LA FRACCIÓN XXIII DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, COMPRENDE, EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, LOS SALARIOS VENCIDOS Y TODA CLASE DE INDEMNIZACIONES.";⁹ sostuvo que si bien, en la práctica el término salarios devengados se identifica con la definición de salario establecida en el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, esto es, como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, lo cierto es que se trata de una expresión con un sentido más amplio.

Esto es, se indicó que los salarios devengados deben considerarse no sólo como aquellos que constituyen la retribución al trabajador por su labor, sino también los que representen el derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título.

Así, de acuerdo con la interpretación hecha por esta Segunda Sala, el sentido amplio que tiene la expresión "salarios devengados" debe abarcar tanto los adeudados a los trabajadores como retribución por sus labores desempeñadas, como aquellos que tenga derecho a recibir por otro título.

Lo anterior, ya que de la connotación general de dicha expresión se entiende que ésta incluye aquellas retribuciones que un trabajador tiene dere-

⁸ Resuelta en sesión de dieciséis de abril de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de votos.

⁹ Texto y datos de localización: "De lo dispuesto en la fracción XXIII del artículo 123 de la Carta Magna, en relación con el artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que tienen preferencia en favor de los trabajadores, sobre cualquier otro, en caso de concurso o de quiebra de la empresa, dos tipos de créditos: Los provenientes de los salarios devengados en el último año y los correspondientes a indemnizaciones. La expresión 'salarios devengados en el último año', para efectos de la prelación señalada, comprende no sólo aquellos que deben ser pagados al trabajador como retribución por las labores desempeñadas, sino también los que tenga derecho a percibir por otros títulos, como es el caso de los salarios caídos o vencidos, correspondientes al último año, sin que la limitación en el plazo de un año implique que no se deban pagar al trabajador salarios devengados por un lapso mayor, sino sólo que tiene derecho preferente por los que correspondan a ese último año. El término 'indemnizaciones' comprende a todas las que se contienen en el artículo 123, apartado A, de la Carta Magna, así como aquellas que por tal concepto prevé la Ley Federal del Trabajo y las que así se pactaron en los contratos colectivos e individuales de trabajo en beneficio del trabajador y a cargo del patrón, con motivo de la relación laboral, en lo aplicable." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, julio de 1999, página 174].

cho a percibir no sólo como retribución por su trabajo, sino también por otros títulos correspondientes al último año. Sin que la limitación en el plazo de un año implique que no se deban pagar al trabajador salarios devengados por un lapso mayor, sino sólo que tiene derecho preferente por los que correspondan a ese último año.

Asimismo, en relación con las indemnizaciones, se sostuvo que éstas deben comprender todas aquellas que bajo dicha denominación establecen la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y los contratos colectivos e individuales de trabajo en beneficio del trabajador y a cargo del patrón, con motivo de la relación laboral.

Ahora bien, como se adelantó el tema sobre el que versa la presente contradicción es en relación a los derechos condenados en laudo firme, relativos a vacaciones y prima de antigüedad.

Respecto de las vacaciones, la Ley Federal del Trabajo¹⁰ establece que son un derecho con el que cuentan los trabajadores para suspender la prestación del servicio que otorgan al patrón, en la oportunidad señalada por la ley, sin menoscabo de recibir su remuneración habitual, con la intención de atender los deberes de reparación orgánica.

Se trata de un derecho que adquieren los trabajadores por el transcurso del tiempo en que prestan sus servicios, y que tiene por finalidad el descanso con-

¹⁰ "Artículo 76. Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios.

"Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicio."

"Artículo 77. Los trabajadores que presten servicios discontinuos y los de temporada tendrán derecho a un periodo anual de vacaciones, en proporción al número de días trabajados en el año."

"Artículo 78. Los trabajadores deberán disfrutar en forma continua seis días de vacaciones, por lo menos."

"Artículo 79. Las vacaciones no podrán compensarse con una remuneración.

"Si la relación de trabajo termina antes de que se cumpla el año de servicios, el trabajador tendrá derecho a una remuneración proporcionada al tiempo de servicios prestados."

"Artículo 80. Los trabajadores tendrán derecho a una prima no menor de veinticinco por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el periodo de vacaciones."

"Artículo 81. Las vacaciones deberán concederse a los trabajadores dentro de los seis meses siguientes al cumplimiento del año de servicios. Los patronos entregarán anualmente a sus trabajadores una constancia que contenga su antigüedad y de acuerdo con ella el periodo de vacaciones que les corresponda y la fecha en que deberán disfrutarlo."

tinuo de varios días que les dé la oportunidad de reponer la energía gastada con la actividad laboral desempeñada, sea física o mental.

Así, cuando el trabajador demanda el pago de vacaciones devengadas bajo el argumento de que no podrá gozar de sus vacaciones con motivo de la terminación de la relación de trabajo, resulte procedente su pago por ser un derecho generado durante la relación de trabajo.

Asimismo, en relación con la prima de antigüedad el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo establece que ésta se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios, por lo menos.

De igual manera, indica que se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su empleo, independientemente de la justificación o injustificación del despido.

Conforme lo anterior, la prima de antigüedad es una prestación laboral que tiene como presupuesto la terminación de la relación de trabajo y el derecho a su otorgamiento nace una vez que ha concluido el vínculo laboral.¹¹

Esto es, se trata de un derecho por los años de servicio prestados que busca incentivar la permanencia del trabajador en un empleo a través del pago de dicha prima como una forma de reconocimiento por su esfuerzo y entrega hacia una fuente de empleo determinada y específica, la cual se otorga con motivo de la terminación del vínculo laboral.

En ese sentido, conforme a la interpretación realizada por esta Segunda Sala al definir el concepto de "salarios devengados", así como en atención a los parámetros establecidos a nivel internacional, se concluye que el crédito laboral preferente, no se debe limitar al tipo de prestaciones que corresponde a tal expresión, esto es, no sólo a los salarios que deben ser pagados al trabajador por retribución de las labores desempeñadas, sino también debe comprender aquellas prestaciones que tengan derecho a percibir por razón de trabajo, servicio u otros títulos.

¹¹ Jurisprudencia 2a./J. 48/2011, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. SU MONTO DEBE DETERMINARSE CON BASE EN EL SALARIO QUE PERCIBÍA EL TRABAJADOR AL TÉRMINO DE LA RELACIÓN LABORAL."

Lo anterior, ya que dicha protección debe hacerse extensiva a aquellos derechos generados por los trabajadores con motivo de las labores desempeñadas, a fin de resguardar los medios de subsistencia del trabajador y su familia en apego a sus derechos fundamentales, con motivo de la terminación de la relación laboral frente a cualquier otro acreedor del patrón, como serían el fisco y los adeudos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ello, pues debe tomarse en cuenta la finalidad que con dicha protección se pretende otorgar a los trabajadores frente a otros acreedores, pues atiende a la preservación del único medio de subsistencia con que cuenta la parte trabajadora para afrontar sus necesidades económicas inmediatas con motivo, precisamente, de la terminación de la relación laboral por causas ajenas a su voluntad y de las que fue favorecida por laudo firme.

De ahí que, de conformidad con la interpretación realizada por esta Segunda Sala y considerando los parámetros que en ese sentido se establecen en el ámbito internacional, debe entenderse que los salarios devengados, en términos amplios, comprenden las prerrogativas laborales que contempla la ley aplicable y que se ajustan a la definición de salario prevista en el numeral 84 de la Ley Federal del Trabajo. Y por tanto, los salarios no son sólo los pagos hechos al trabajador como cuota diaria sino también las gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Conforme lo anterior, si las vacaciones y la prima de antigüedad constituyen prestaciones que se otorgan al trabajador con motivo de sus labores—ya sea con motivo del descanso o con motivo de los años de servicio prestados—y fueron materia de condena en el laudo, éstas se encuentran dentro de aquéllas que contempla el término de "salarios devengados" en su concepción ampliada y, por tanto, deben considerarse con el carácter de preferente respecto a cualquier otro crédito, en términos de lo que disponen los artículos 123, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 113 de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que indica:

CRÉDITOS PREFERENTES. SE CONSIDERAN ASÍ LOS PAGOS DE VACACIONES Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 113 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. En la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 76/99, se sostuvo que en relación con lo dispuesto en los artículos 123, apartado A, fracción XXIII, de la Carta Magna y 113 de la Ley Federal del Trabajo, la expresión "salarios devengados" comprende no sólo aquellos que deben ser pagados al trabajador como retribución por las labores desempeñadas, sino también los que tenga derecho a percibir por otros títulos, como es el caso de los salarios caídos o vencidos correspondientes al último año, sin que la limitación en el plazo de un año implique que no se deban pagar los salarios devengados por un lapso mayor, sino sólo que se tiene derecho preferente por los que correspondan a ese último año. En ese sentido, conforme a la interpretación de la Segunda Sala y en atención a los parámetros establecidos en el ámbito internacional –Convenio 173 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador–, se concluye que el crédito laboral preferente no se debe limitar a los salarios que deben ser pagados al trabajador por la retribución de las labores desempeñadas, sino también debe comprender aquellas prestaciones que tenga derecho a percibir por razón de su trabajo, servicio u otros títulos, pues debe tenerse en cuenta la finalidad que con dicha protección se le pretende otorgar frente a otros acreedores, pues atiende a la preservación del único medio de subsistencia con que cuenta para afrontar sus necesidades económicas inmediatas con motivo, precisamente, de la terminación de la relación laboral por causas ajenas a su voluntad y de las que fue favorecido por laudo firme. De ahí que los "salarios devengados" en términos amplios comprenden las prerrogativas laborales que establece la ley aplicable y que se ajustan a la definición de salario prevista en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, los salarios no son sólo los pagos hechos al trabajador como cuota diaria sino también las gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se le entregue por su trabajo. Así, si las vacaciones y la prima de antigüedad constituyen prestaciones que se otorgan con motivo de sus labores –ya sea con motivo del descanso o de los años de servicio prestados– y fueron materia de condena en el laudo, éstas se encuentran dentro de las que contempla la expresión "salarios devengados" en su concepción ampliada y, por ende, deben considerarse como créditos preferentes respecto a cualquier otro.

Por lo antes expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada en relación con los órganos colegiados y temas precisados en el considerando quinto de esta sentencia.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre los Tribunales Colegiados a que se refiere el considerando sexto de la presente ejecutoria respecto de los rubros indicados.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia establecida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 48/2011 y 2a./J. 76/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, abril de 2011, página 518 y X, julio de 1999, página 174, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CRÉDITOS PREFERENTES. SE CONSIDERAN ASÍ LOS PAGOS DE VACACIONES Y PRIMA DE ANTIGÜEDAD EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 113 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. En la jurisprudencia

cia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 76/99, se sostuvo que en relación con lo dispuesto en los artículos 123, apartado A, fracción XXIII, de la Carta Magna y 113 de la Ley Federal del Trabajo, la expresión "salarios devengados" comprende no sólo aquellos que deben ser pagados al trabajador como retribución por las labores desempeñadas, sino también los que tenga derecho a percibir por otros títulos, como es el caso de los salarios caídos o vencidos correspondientes al último año, sin que la limitación en el plazo de un año implique que no se deban pagar los salarios devengados por un lapso mayor, sino sólo que se tiene derecho preferente por los que correspondan a ese último año. En ese sentido, conforme a la interpretación de la Segunda Sala y en atención a los parámetros establecidos en el ámbito internacional –Convenio 173 sobre la Protección de los Créditos Laborales en caso de Insolvencia del Empleador–, se concluye que el crédito laboral preferente no se debe limitar a los salarios que deben ser pagados al trabajador por la retribución de las labores desempeñadas, sino también debe comprender aquellas prestaciones que tenga derecho a percibir por razón de su trabajo, servicio u otros títulos, pues debe tenerse en cuenta la finalidad que con dicha protección se le pretende otorgar frente a otros acreedores, pues atiende a la preservación del único medio de subsistencia con que cuenta para afrontar sus necesidades económicas inmediatas con motivo, precisamente, de la terminación de la relación laboral por causas ajenas a su voluntad y de las que fue favorecido por laudo firme. De ahí que los "salarios devengados" en términos amplios comprenden las prerrogativas laborales que establece la ley aplicable y que se ajustan a la definición de salario prevista en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo y, por tanto, los salarios no son sólo los pagos hechos al trabajador como cuota diaria sino también las gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se le entregue por su trabajo. Así, si las vacaciones y la prima de antigüedad constituyen prestaciones que se otorgan con motivo de sus labores –ya sea con motivo del descanso o de los años de servicio prestados– y fueron materia de condena en el laudo, éstas se encuentran dentro de las que contempla la expresión "salarios devengados" en su concepción ampliada y, por ende, deben considerarse como créditos preferentes respecto a cualquier otro.

2a./J. 163/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 328/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en

Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito. 23 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretarios: Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 619/2018, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 721/2014, el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, al resolver el amparo directo 1294/2014 (cuaderno auxiliar 50/2015), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 999/2010 (cuaderno auxiliar 147/2011), y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 1031/2016.

Tesis de jurisprudencia 163/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de seis de noviembre de dos mil diecinueve.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 1294/2014, resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, derivaron las tesis aisladas (V Región)5o.21 L (10a.) y (V Región)5o.22 L (10a.), de títulos y subtítulos: "CRÉDITOS PREFERENTES EN MATERIA LABORAL. LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD Y LAS VACACIONES NO TIENEN ESE CARÁCTER." y "CRÉDITO PREFERENTE EN MATERIA LABORAL. TIENE ESE CARÁCTER EL PAGO DE LAS HORAS EXTRAS.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril de 2015, páginas 1712 y 1711, respectivamente.

De la sentencia que recayó al amparo directo 999/2010, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, derivó la tesis aislada VIII.1o.(X Región) 9 L, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. NO ES UN CRÉDITO QUE TENGA PREFERENCIA EN SU PAGO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR TRATARSE DE UN RECONOCIMIENTO POR LA PERMANENCIA EN EL EMPLEO Y NO DE UNA INDEMNIZACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 1411.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE SINALOA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 399/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y CUARTO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 13 DE NOVIEMBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: DIANA CRISTINA RANGEL LEÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,⁶ toda vez que fue

⁵ **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, **las partes en los asuntos que los motivaron** o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

⁶ **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

formulada por Ana María Arce Becerra, recurrente en los amparos en revisión ***** y *****, resueltos por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, cuyo criterio es contendiente en la presente contradicción.

TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que, en síntesis, son los siguientes:

1. Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.

• Amparo en revisión *****

Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, con sede en Mazatlán, Ana María Arce Becerra promovió demanda de amparo contra los dictámenes, licencias de usos de suelo, licencias o permisos de construcción y cualquier otro documento expedido para que se llevara a cabo la construcción de un hotel ubicado en *****.

Del asunto conoció el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, el cual lo registró con el número ***** y lo desechó por notoriamente improcedente, al estimar que, previo a juicio constitucional, debió agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En contra, la quejosa interpuso recurso de queja, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, quien lo registró con el número ***** y lo declaró fundado, al considerar que dicha causal no puede estimarse actualizada de forma manifiesta e indudable.

Luego, el Juez de Distrito previno a la quejosa para que aclarara su demanda y, ante el incumplimiento, la tuvo por no presentada.

"...
"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

En contra, la quejosa interpuso un nuevo recurso de queja, del cual conoció el mismo órgano colegiado, quien lo registró con el número ***** y lo declaró fundado.

El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda y el veintisiete de julio de dos mil diecisiete celebró la audiencia constitucional en la que sobreseyó en el juicio por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, esto es, por falta de interés legítimo.

Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito –según se ordenó en la resolución recaída al impedimento *****–, quien lo registró con el número ***** y lo admitió a trámite.

El trece de junio de dos mil diecinueve dicho tribunal dictó sentencia en la que **confirmó** la sentencia recurrida y **sobreseyó** en el juicio de amparo –aunque por razón diversa– bajo las consideraciones sustanciales siguientes:

a) Sostuvo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, toda vez que no se agotó el principio de definitividad, en tanto que en contra de los actos reclamados procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, en términos de los artículos 3 y 13, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.

b) No se actualiza ninguna de las excepciones al referido principio, en virtud de que:

i. La ley que rige el juicio contencioso no exige mayores requisitos que los que la Ley de Amparo contempla en su artículo 128 para conceder la suspensión definitiva, pues requiere que la parte interesada lo solicite, que no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio y no exige elementos adicionales cuando se aduzca interés legítimo.

ii. La legislación local, en su artículo 70, prevé la suspensión de los actos con los mismos alcances que la Ley de Amparo, incluso, prevé la posibilidad de conceder la suspensión con efectos restitutorios.

iii. La legislación estatal no prevé un plazo mayor al que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.

pues la primera, en su artículo 26, fracción II, dispone que el plazo para proveer respecto de la suspensión es de veinticuatro horas.

iv. Los actos reclamados no carecen de fundamentación, pues se advierte que la autoridad responsable los fundó en el Reglamento de Construcción del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, así como en la Ley de Desarrollo de Centros Poblados, Ley de Ingresos Municipales, Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa y Bando de Policía.

v. No se alegaron violaciones directas a la Constitución, sino sólo aspectos de legalidad relativos a que la autoridad emitió los actos sin que se cumplieran los requisitos establecidos en las normas legales aplicables y que, por ello, se vulneraban los artículos 4o., 27 y 115, fracción V, inciso a), constitucionales, así como el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

vi. El recurso o medio de defensa legal no se encuentra previsto en un reglamento, sino en el artículo 109 Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en la Ley de Justicia Administrativa de dicha entidad.

• Amparo en revisión *****

Por escrito presentado el veinte de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa con sede en Mazatlán, Ana María Arce Becerra promovió demanda de amparo en contra de los dictámenes, licencias de usos de suelo, permisos de construcción o cualquier otro documento expedido para que se llevara a cabo la construcción de departamentos en el inmueble ubicado en *****.

Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Sinaloa, quien la registró con el número ***** y la desechó por notoriamente improcedente, al estimar que, previo a juicio constitucional, debió agotar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

En contra, la quejosa interpuso recurso de queja, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, quien lo registró con el número ***** y lo declaró fundado, al considerar que dicha causal no puede estimarse actualizada de forma manifiesta e indudable.

El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda y el diecinueve de junio de dos mil diecisiete celebró la audiencia constitucional, en la cual sobreseyó en el juicio por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual le correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito –según se ordenó en la resolución recaída al impedimento *****– quien lo registró con el número ***** y lo admitió a trámite.

El cinco de julio de dos mil diecinueve dictó sentencia en la que **confirmó** la sentencia recurrida y **sobreseyó** en el juicio de amparo bajo las consideraciones que, en lo que interesa, son las siguientes:

a) En relación con los agravios relativos al plazo para resolver sobre la suspensión del acto administrativo consideró que eran infundados, porque en contra de los actos reclamados procede el juicio contencioso administrativo cuyo conocimiento corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, en términos de los artículos 3 y 13, fracción I, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.

b) Sostuvo que no se actualiza ninguna de las excepciones al referido principio de definitividad, en virtud de que:

i. Los actos reclamados no carecen de fundamentación, ya que se advierte que la autoridad responsable los fundó en el Reglamento de Construcción del Municipio de Mazatlán, Sinaloa, así como en la Ley de Desarrollo de Centros Poblados, Ley de Ingresos Municipales, Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa y Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa y Bando de Policía.

ii. La ley que rige el juicio contencioso no exige mayores requisitos que los que la Ley de Amparo contempla en su artículo 128 para conceder la suspensión definitiva, pues la primera requiere que la parte interesada lo solicite, que no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio, sin exigir elementos adicionales cuando se aduzca interés legítimo.

iii. La legislación local, en su artículo 70, prevé la suspensión de los actos con los mismos alcances que la Ley de Amparo, incluso, prevé la posibilidad de conceder la suspensión con efectos restitutorios.

iv. La legislación estatal no prevé un plazo mayor al que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, pues la primera, en su artículo 26, fracción II, así como los diversos 34, fracción II y 46 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, disponen que el plazo para proveer respecto de la suspensión es de veinticuatro horas, por lo que dichos numerales fueron correctamente aplicados por el Juez.

v. El artículo 49 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa no es aplicable al caso concreto, pues del contenido de dicho artículo se advierte que éste está enfocado a los plazos y términos otorgados a las partes de la controversia y no a las funciones del Magistrado y secretario de ese Tribunal Contencioso.

c) Por otra parte, dijo que, contrario a lo aducido por la recurrente, el asunto sí se analizó a la luz de la reforma constitucional, tan es así que, por ello, se consideró el plazo de veinticuatro horas mencionado, y señaló que la tesis XII.3o.1 A, de rubro: "ACTOS DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA, MUNICIPALES Y SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA, POR NO SER DEFINITIVOS.", sí era aplicable dado que no había sido superada y si bien el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito **—ahora contendiente—** sostuvo que dicha tesis no cobrara aplicación dado que fue emitida antes de la reforma constitucional, lo cierto es que ello no era vinculatorio para el Juez de Distrito cuya sentencia se revisaba.

2. Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito.

• Amparo en revisión *****

Por escrito presentado el diecinueve de julio de dos mil doce en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sinaloa, María Ofelia Valdez Loaiza promovió demanda de amparo en contra de dictámenes de usos de suelo y alineamiento, licencias o permisos de construcción o autorizaciones relacionadas con la construcción de una gasolinera ubicada en *****.

Del asunto conoció el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa, quien la registró con el número ***** y la admitió a trámite, y el cinco de noviembre de dos mil doce se dictó sentencia que terminó de engrosar el veintidós siguiente, en la cual determinó sobreseer en el juicio de am-

paro por considerar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, esto es, porque no se agotó el principio de definitividad.

Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual le correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, quien lo registró con el número ***** y lo admitió a trámite.

El seis de junio de dos mil trece dictó sentencia en la que **revocó** la sentencia recurrida y **concedió** el amparo solicitado, al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

a) La demanda se presentó con posterioridad a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once que entró en vigor el cuatro de octubre de dicho año, por lo que conforme, al artículo 107, fracción IV, constitucional reformado, la quejosa estaba obligada a agotar el principio de definitividad, siempre que no se actualizara alguna de las excepciones ahí previstas.

b) En el caso, consideró que sí se actualizaba una excepción porque la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa prevé un plazo mayor al de la Ley de Amparo para proveer sobre el otorgamiento de la suspensión provisional.

c) Lo anterior porque como en la ley estatal no se advertía un plazo específico para tal efecto, lo cierto es que se tenía que acudir al plazo genérico de tres días que prevé el artículo 49 de dicho ordenamiento.

d) Por tanto, si la Ley de Amparo abrogada establecía que la solicitud de la suspensión provisional se debía acordar dentro de veinticuatro horas, era evidente que el plazo para acordar lo conducente previsto en la ley local de tres días era mayor al regulado por aquélla.

e) Por lo que respecto de los actos reclamados, impugnables a través del juicio de nulidad, opera una excepción al principio de definitividad que permite interponer el juicio de amparo sin tener que observar dicho principio.

f) En esa línea sostuvo que no le eran aplicables la tesis XII.3o.1 A, de rubro: "ACTOS DE AUTORIDADES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA, MUNICIPALES Y SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA, POR NO SER DEFINITIVOS." y la jurisprudencia de la Segunda Sala 125/2011, de rubro: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO AD-

MINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. LA LEY ORGÁNICA RELATIVA NO EXIGE MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, POR LO QUE PREVIO AL JUICIO DE AMPARO DEBE PROMOVERSE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE AQUÉL.", en virtud de que fueron emitidas con anterioridad a la reforma referida.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P/J. 72/2010, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio prevé lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

⁷ Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncian sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar

De la jurisprudencia transcrita se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes, **se advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, pues los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron respecto de un mismo punto de derecho, esto es, cuál es el plazo que prevé la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa para pronunciarse respecto de la suspensión provisional a fin de determinar si éste es mayor o no al de veinticuatro horas previsto en la Ley de Amparo y, por tanto, si opera o no la excep-

el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante **criterios jurídicos claramente opuestos**. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

ción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo cuando se reclamen actos administrativos emitidos por una autoridad municipal en el Estado de Sinaloa, pero arribaron a conclusiones diversas.

El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito** señaló que la legislación estatal no prevé un plazo mayor que el que establece la ley federal para el otorgamiento de la suspensión provisional, pues en su artículo 26, fracción II, así como los diversos 34, fracción II y 46 del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, se advierte que el plazo para proveer respecto de la suspensión provisional es de veinticuatro horas igual que el de la Ley de Amparo.

En ese sentido, dijo que el artículo 49 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa no era aplicable, pues del contenido de dicho artículo se advertía que está enfocado a los plazos y términos otorgados a las partes de la controversia y no a las funciones del Magistrado y secretario de ese Tribunal Contencioso.

En cambio, el **Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito** determinó que si bien en la ley estatal no se advertía un plazo específico para el otorgamiento de la suspensión provisional, lo cierto es que se tenía que acudir al plazo genérico de tres días que prevé el artículo 49 de dicho ordenamiento.

Por tanto, si la Ley de Amparo establecía que la solicitud de la suspensión provisional se debía acordar dentro de veinticuatro horas, era evidente que el plazo previsto en la ley local era mayor al regulado por ésta; por lo que contra los actos reclamados impugnables a través del juicio de nulidad operaba la excepción al principio de definitividad que permite interponer el juicio de amparo sin tener que observar dicho principio.

Y si bien la primera parte del amparo en revisión ***** consistió en definir si era aplicable al caso la modificación a la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once; lo cierto es que ambos tribunales consideraron que sí era necesario verificar si el plazo para obtener la suspensión en el medio ordinario de defensa era mayor al previsto en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional; ya que de ello dependería si la quejosa estaba obligada a agotar, previamente a la promoción de este amparo indirecto, el juicio de nulidad contemplado por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa.

Ello con independencia de que los asuntos hayan sido tramitados con legislaciones de amparo diversas, ya que la diferencia de opiniones no radica en la interpretación de la Ley de Amparo, sino en la determinación de cuál es el plazo que establece la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa para resolver sobre la suspensión.

De ahí que el **punto jurídico a dilucidar** en esta contradicción consiste en determinar: si se actualiza o no una excepción al principio de definitividad que autoriza al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio de nulidad, atendiendo al plazo que se otorga al tribunal contencioso para resolver sobre la suspensión del acto.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala, conforme al cual se actualiza una excepción al principio de definitividad que autoriza al particular a acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio de nulidad, en términos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, debido a que si bien ésta impone la obligación de acordar desde la presentación de la demanda la suspensión de los actos, lo cierto es que prevén un plazo de tres días para que se dicte dicho acuerdo.

Es preciso apuntar que el tema no resulta ajeno a esta Sala que emitió jurisprudencia en un asunto similar, en que se abordó la legislación contenciosa administrativa del Estado de Colima. Esto es, existe criterio definido que resulta aplicable al caso.

Sin embargo, debido a que el pronunciamiento se emitió con respecto a otra legislación, se considera prudente emitir una tesis específica que resuelva la contradicción que se analiza, para brindar seguridad jurídica.

La jurisprudencia 2a./J. 73/2018 que abordó el tema, es la siguiente:

"DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE COLIMA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. El artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como excepción al principio de definitividad, la relativa a que no es necesario agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se establezca un plazo mayor al contenido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de sus-

penderse. Ahora bien, de los artículos 112 y 139 de la ley de la materia, se advierte que en el juicio de amparo se fija el plazo de 24 horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional; en contraste, de los artículos 41, 42 y 113, fracción I, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, y 89 del Código de Procedimientos Civiles para esa entidad, de aplicación supletoria a aquélla, deriva que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de 3 días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Consecuentemente, como la ley local establece un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo."

En la ejecutoria que dio origen a ésta se precisó:

"Así pues, es importante mencionar que los artículos 41 y 42 del referido ordenamiento estatal regulan la actuación procesal en la que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse respecto de la suspensión, así como el momento en que el actor está en aptitud de solicitarla y los efectos que su concesión generará. Para efectos de mayor claridad, a continuación se transcriben las porciones normativas mencionadas, las cuales son del tenor siguiente:

"Artículo 41. La suspensión de los actos impugnados podrá concederse por el Tribunal, en el auto en que se admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su cumplimiento."

"Artículo 42. La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución correspondiente y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto no se pronuncie sentencia definitiva.

"No se concederá la suspensión si se causa evidente perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

"Como es posible apreciar, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, que regula al juicio contencioso administrativo, establece que la suspensión de los actos impugnados podrá concederse en el auto en que se admita la demanda, aunado al hecho de que la referida suspensión podrá pedirse en cualquier momento, siempre que no se hubiere dictado la sentencia correspondiente y, finalmente, precisa que los efectos de tal figura

jurídica será mantener las cosas en el estado en que se encuentren, hasta en tanto no se pronuncie sentencia definitiva.

"Sin embargo, de la revisión de tales preceptos, así como del resto de las disposiciones de dicho cuerpo normativo, no se advierte que se exprese cuál es el plazo con que cuenta el órgano jurisdiccional que conozca del juicio contencioso administrativo local para proveer sobre la admisión de la demanda, ni tampoco se especifica en qué término debe dictarse la medida suspensiva solicitada.

"Sin que pueda ser considerado aplicable al efecto el diverso artículo 113 del referido ordenamiento legal, el cual se encuentra ubicado dentro del capítulo denominado 'De las atribuciones de los secretarios', el cual establece que serán atribuciones de los secretarios, entre otras, dar cuenta al presidente con las demandas, contestaciones y promociones que se reciban, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación, y acordar con él lo relativo a las audiencias del tribunal, ya que en opinión de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho precepto únicamente consigna el plazo en el cual el secretario hará del conocimiento del presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima de la llegada de los escritos referidos anteriormente, sin que tal precepto consigne el plazo con que cuenta el citado órgano jurisdiccional para pronunciarse respecto de la solicitud del actor, relativa a la petición de suspensión del acto reclamado.

"Derivado de lo anterior, ante la falta de disposición expresa en la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, cobra relevancia lo que dispone el artículo 3o. de dicho ordenamiento jurídico, toda vez que establece lo siguiente:

"Artículo 3o. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

"Los juicios por responsabilidad administrativa se sustanciarán conforme a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

"Tomando en cuenta lo establecido en el artículo transcrito, así como la falta de una disposición aplicable para resolver la problemática jurídica en la que nos encontramos, se considera necesario acudir a las disposiciones

del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, a efecto de conocer si dicho ordenamiento jurídico prevé un plazo para que el órgano jurisdiccional emita el auto o proveído en el cual se pronuncie sobre la concesión o negativa de la suspensión del acto reclamado, atento a la solicitud correspondiente que se hubiere formulado.

"Así pues, de la revisión que esta Segunda Sala del Alto Tribunal realiza sobre dicho ordenamiento jurídico, advierte que el único dispositivo normativo que establece el plazo en que el órgano jurisdiccional proveerá sobre alguna petición que le hubiere sido realizada es el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, el cual establece a la letra lo siguiente:

"Artículo 89. Los decretos y los autos deben dictarse dentro de tres días después del último trámite, o de la promoción correspondiente.'

"De dicha norma jurídica es posible apreciar que, de conformidad con el ordenamiento jurídico supletorio a la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, los decretos y los autos dentro de los procedimientos judiciales deberán dictarse dentro de los tres días posteriores al último trámite o de la promoción correspondiente, plazo dentro de los cuáles se encuentran incluidas las veinticuatro horas que al efecto dispone el citado artículo 113 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, toda vez que, en una interpretación armónica de ambos ordenamientos jurídicos, es claro que dentro del plazo de los tres días mencionado, el secretario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe cumplir con su obligación de dar cuenta al presidente, y una vez acontecido lo anterior, tendrá dos días más para proveer lo que en derecho corresponda respecto de la solicitud que se le hubiere realizado en la promoción de mérito.

"Analizado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el plazo en que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima debe proveer respecto de la solicitud de suspensión de los actos reclamados es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado ante dicho órgano jurisdiccional y el secretario del tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, dará cuenta con tal petición al titular del órgano jurisdiccional para que este último, en su calidad de resolutor, dentro de plazo referido decida sobre su concesión o no, de conformidad con los artículos 41, 42 y 113, fracción I, todos de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, en relación con el artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, aplicado supletoriamente.

"Sin que al efecto pueda considerarse aplicable supletoriamente el artículo 66 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, toda vez que el mismo, al igual que el diverso 113, fracción I, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, únicamente establecen la obligación que tiene el secretario de dar cuenta al presidente del órgano jurisdiccional local, dentro del plazo de veinticuatro horas, con los escritos que hubieran sido presentados, pero se reitera que dicha porción normativa no puede servir de fundamento para considerar que dicho plazo es el que debe ser tomado en cuenta para determinar el momento en que el referido órgano jurisdiccional debe dictar o proveer respecto de la solicitud de suspensión de los actos reclamados solicitada por el actor.

"En mérito de lo anteriormente analizado, al tomar en cuenta que el plazo con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima para resolver sobre la concesión o negativa de la suspensión solicitada es de tres días, a partir de que hubiere sido solicitada, en respuesta a la interrogante planteada en el punto de contradicción del presente asunto, es claro que, de conformidad con lo establecido en las disposiciones de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima, no es necesario agotar el principio de definitividad de forma previa a acudir al juicio de amparo, razón por la cual, no es necesario promover el juicio contencioso administrativo local previo a acudir al juicio de amparo, para que éste último sea procedente."

En el siguiente cuadro se muestra la legislación del Estado de Colima y la del Estado de Sinaloa que nos ocupa en el caso, para demostrar que rige la misma disposición, en cuanto al plazo de tres días con que cuenta el Magistrado Instructor para decidir sobre la admisión de la demanda y por consecuencia sobre la suspensión:

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Colima	Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa
<p>"Artículo 41. La suspensión de los actos impugnados podrá concederse por el tribunal, en el auto en que se admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada para su cumplimiento."</p>	<p>"Artículo 49. Transcurridos los plazos fijados a las partes interesadas se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaratoria en ese sentido. <u>Cuando la ley no señale plazo para la práctica de alguna actuación o para</u></p>

"**Artículo 42.** La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier tiempo, mientras no se dicte la resolución correspondiente y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto no se pronuncie sentencia definitiva.

No se concederá la suspensión si se causa evidente perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio."

Código de Procedimientos civiles para el Estado de Colima

"**Artículo 89.** Los decretos y los autos deben dictarse dentro de tres días después del último trámite, o de la promoción correspondiente."

el ejercicio de un derecho, se tendrá el de tres días."

"**Artículo 68.** Los actos impugnados y su ejecución podrán ser objeto de suspensión en los casos, bajo las condiciones y modalidades que prevé esta ley. La suspensión se concederá por el Magistrado de la Sala que conozca del asunto, de oficio o a petición de parte, desde el mismo acuerdo que admita la demanda y hasta que se dicte sentencia y ésta quede ejecutoriada. La cual surtirá efectos desde luego, en el auto en que se conceda. Tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia ejecutoria, salvo en aquellos casos en que a juicio del Magistrado deba otorgársele efectos restitutorios.

Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de la libertad por faltas administrativas o actos que de llegar a consumarse, harían materialmente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. En todos los demás casos, sólo se otorgará la suspensión cuando lo solicite la parte interesada.

En todo caso, el auto que decrete la suspensión deberá notificarse el mismo día en que fue pronunciado a las autoridades demandadas, surtiendo efectos dicha notificación desde la hora en que fue realizada, para su cumplimiento, apercibiéndolas que en caso de desacato, se les aplicarán las sanciones previstas en el título tercero de esta ley.

	<p>Las actuaciones realizadas con posterioridad al auto que conceda la suspensión, que tenga por objeto la ejecución del acto impugnado, deberán declararse inexistentes con independencia de que las autoridades demandadas no hayan sido notificadas de dicho proveído sin que en este caso incurran en responsabilidad.</p> <p>El Magistrado de Sala podrá revocar o modificar en cualquier momento del juicio, el auto a través del cual concedió la suspensión de la ejecución del acto impugnado, si varían las condiciones bajo las cuales se otorgó, previa vista que se dé a los interesados por el término de tres días."</p>
--	---

De la lectura armónica de la legislación de Sinaloa se advierte que el Magistrado Instructor que admita la demanda del juicio de nulidad cuenta con un plazo de tres días para hacerlo y, por ende, con ese mismo lapso para proveer sobre la suspensión según dispone el artículo 68 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, cuestión que se corrobora también con lo que indica el diverso 49, pues al no existir dispositivo específico que dé un término para resolver sobre esa medida cautelar, debe aplicar el término genérico de tres días.

En ese sentido, conforme a lo resuelto para el Estado de Colima y derivado de la comparación de la legislación realizada, esta Segunda Sala concluye que no existe la obligación de agotar el juicio de nulidad previsto en la legislación contencioso administrativa del Estado de Sinaloa antes de acudir al juicio de amparo, debido a que el plazo con que cuenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa para resolver sobre la concesión o negativa de la suspensión solicitada es de tres días a partir de que hubiere sido solicitada, mientras que la Ley de Amparo (vigente y abrogada)⁸ establece el término de veinticuatro horas.

⁸ **Ley de Amparo vigente:**

"**Artículo 112.** Dentro del plazo de **veinticuatro horas** contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.

Por ello, y en respuesta a la interrogante planteada en el punto de contradicción del presente asunto, es claro que, en el caso, no es necesario agotar el principio de definitividad promoviendo el juicio de nulidad de forma previa a acudir al juicio de amparo, para que este último sea procedente.

De conformidad con ello y como se anunció al inicio de este considerando, la tesis que debe prevalecer es la siguiente:

DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE SINALOA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. El artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como excepción al principio de definitividad la relativa a que no es necesario agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se fije un plazo mayor al contenido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de suspenderse. Así, en relación con el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional; en contraste, de los artículos 49 y 68 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, deriva que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Conse-

"En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta ley deberá proveerse de inmediato."

"**Artículo 139.** En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, **con la presentación de la demanda**, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo. ..."

Ley de Amparo abrogada:

"**Artículo 148.** Los Jueces de Distrito o las autoridades judiciales que conozcan de los juicios de amparo, con arreglo a esta ley, deberán resolver si admiten o desechan las demandas de amparo dentro del término de **veinticuatro horas**, contadas desde la en que fueron presentadas."

"**Artículo 130.** En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, **con la sola presentación de la demanda de amparo**, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal. ..."

cuentemente, como la ley local señala un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión provisional del acto reclamado que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo.

En el mismo sentido esta Segunda Sala resolvió también la contradicción de tesis 333/2019 aprobada por unanimidad de cuatro votos en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 y 2a./J. 73/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de julio de 2018 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 362, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEFINITIVIDAD. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A ESE PRINCIPIO RESPECTO DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE SINALOA, AL PREVER UN PLAZO MAYOR AL ESTABLECIDO EN LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

El artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como excepción al principio de definitividad la relativa a que no es necesario agotar el juicio, recurso o medio de defensa legalmente previsto cuando en éste se fije un plazo mayor al contenido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de suspenderse. Así, en relación con el juicio de amparo se fija el plazo de veinticuatro horas para que el Juez de Distrito se pronuncie sobre la suspensión provisional; en contraste, de los artículos 49 y 68 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, deriva que el plazo para el otorgamiento de la suspensión en el juicio contencioso administrativo es de tres días, contados a partir de la fecha en que la demanda o el escrito relativo hubiera sido presentado. Consecuentemente, como la ley local señala un plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión provisional del acto reclamado que el contenido en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite al particular acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar previamente el juicio contencioso administrativo.

2a./J. 169/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 399/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Vigésimo Quinto Circuito y Cuarto del Décimo Segundo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Diana Cristina Rangel León.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver los amparos en revisión 166/2018 y 167/2018, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 12/2013.

Tesis de jurisprudencia 169/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 4 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE, A QUE SE REFIERE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DADO QUE NO CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 253/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: N. MONTSERRAT TORRES CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito en un tema que, por ser de naturaleza administrativa, corresponde a la materia de su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, ya que se formuló por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios que se denuncian como opositores y las consideraciones esenciales que los sustentan.

I. Juicio de amparo directo *** , del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.**

1. Mediante oficio de once de mayo de dos mil dieciséis, el administrador central de Fiscalización Estratégica del Servicio de Administración Tributaria, informó a la contribuyente ***** , que se encontró en el supuesto del primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación; relativo a la presunción de inexistencia de operaciones, al advertir que no cuenta con los activos, el personal, capacidad material para llevar a cabo las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales expedidos; por lo que le concedió un plazo de quince días para que (ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera) desvirtuara la anterior presunción.

2. No estando de acuerdo con lo anterior, la contribuyente promovió demanda de nulidad, la que se registró con el expediente ***** , del índice de la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuyo Magistrado instructor por acuerdo de ocho de septiembre de dos mil dieciséis, la desechó por notoriamente improcedente.

Inconforme, la causante, interpuso recurso de reclamación, el cual fue resuelto por la mencionada Sala mediante resolución de dos de marzo de dos mil diecisiete, en el sentido de declararlo infundado; consecuentemente, confirmó el acuerdo cuestionado.

3. No estando de acuerdo, la actora promovió el juicio de amparo directo ***** , del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, concedió la protección constitucional, con base en lo que sigue:

"... TERCERO.—Estudio. ... En este sentido, este Tribunal Colegiado considera que esos actos de emisión, publicación y divulgación de la presunta conducta irregular de la contribuyente, afectan su imagen y reputación ... se dice que la resolución impugnada afecta el derecho de honor de la contribuyente porque la determinación a la que llegó la autoridad demandada violenta la buena reputación o fama de la entidad regulada, en la medida en que se expone su imagen negativamente, al propiciar la percepción pública de que opera de manera irregular aun cuando a ese momento sólo es una presunción no comprobada por la autoridad fiscal, lo cual precisamente por eso afecta su esfera jurídica, ya que puede imposibilitarla o dificultarle de manera significativa desarrollar con normalidad las actividades encaminadas a la realización de su objeto social, incluso, traducirse en que resienta algún per-

juicio en su patrimonio sin que exista certeza a ese momento de que la contribuyente incurrió en las conductas imputadas, de ahí que se estime que la resolución impugnada le causa a la contribuyente un agravio en materia fiscal.

"... En este sentido, si bien el oficio ... de fecha 11 de mayo de 2016, el administrador central de Fiscalización Estratégica del Servicio de Administración Tributaria, informó a la contribuyente que se encontró en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no constituye una resolución definitiva en tanto sólo es el inicio de un procedimiento administrativo, no menos cierto es que tal oficio sí le causa un agravio en materia fiscal. como se vio con antelación, de ahí que se actualice la procedencia del juicio de nulidad y, por ende, no sea legal la determinación de la Sala responsable.

"... Así las cosas, es ilegal la resolución de la Sala responsable en el sentido de que no es procedente el juicio de nulidad promovido por la contribuyente en contra del oficio ... por el cual se le informa que se encuentra en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación y le requiere para que exhiba la documentación que considere pertinente para desvirtuar los hechos, pues si bien no es una resolución definitiva, lo cierto es que a la contribuyente sí le causa un agravio en materia fiscal.

"Lo anterior sin perjuicio de que la contribuyente pueda optar por impugnar sólo la resolución definitiva que se llegue a dictar en el procedimiento administrativo previsto en el citado artículo 69-B, o bien, sin perjuicio de que, de haber optado por impugnar la inicial, si durante el procedimiento del juicio de nulidad se dictara la resolución final, se podrá ampliar la demanda en contra de ese ulterior acto ..."

De las anteriores consideraciones derivó la tesis aislada I.18o.A.55 A (10a.), que a la letra se lee:

"INICIO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD EN SU CONTRA DADA LA AFECTACIÓN JURÍDICA QUE SU PUBLICIDAD ACARREA. Si bien el oficio por el que se informa al contribuyente que se encuentra en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, relativo a la presunción de inexistencia de operaciones, no constituye una resolución definitiva, pues atiende al inicio de un procedimiento administrativo, lo cierto es que tal oficio causa un agravio en materia fiscal que actua-

liza la procedencia del juicio de nulidad, porque en términos de ese precepto, así como del diverso 69 de su reglamento, una vez notificado el mismo, la autoridad procederá a publicitar que sigue tal procedimiento contra el contribuyente, tanto en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, como en el Diario Oficial de la Federación. Siendo así, esos actos de emisión, publicación y divulgación de la presunta conducta irregular del contribuyente, afectan su imagen y reputación —derecho al honor en sentido objetivo, el cual ha sido definido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad y es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece—, es decir, el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros. Lo anterior, en la medida en que expone su imagen negativamente, al propiciar la percepción pública de que opera de manera irregular, aun cuando en ese momento sólo es una presunción no comprobada por la autoridad fiscal, que puede imposibilitarle o dificultarle de manera significativa desarrollar con normalidad las actividades encaminadas a la realización de su objeto social y traducirse en que resienta algún perjuicio en su patrimonio, todo lo cual le agravia fiscalmente y, por ello, le legitima a acudir, desde luego, al juicio de nulidad. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda optar por impugnar sólo la resolución definitiva que se llegue a dictar en el procedimiento administrativo previsto en el citado artículo 69-B, o bien, de haber optado por impugnar la inicial, si durante el procedimiento del juicio de nulidad se dictara la resolución final, ampliar su demanda en contra de ese ulterior acto."¹

II. Juicio de amparo directo *** , del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.**

1. Mediante oficio de trece de marzo de dos mil dieciocho, el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de Jalisco "1" del Servicio de Administración Tributaria, informó a la contribuyente ***** , que se encontró en el supuesto del primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación; relativo a la presunción de inexistencia de operaciones derivada de los comprobantes fiscales expedidos; por lo que, le concedió un plazo de quince días para que (ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera) desvirtuara dicha presunción.

¹ (Visible en la página dos mil quinientos ochenta y uno, Libro 54, Tomo III, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2017010 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes veinticinco de mayo de dos mil dieciocho a las 10: 30 horas)

2. No estando de acuerdo con lo anterior, la contribuyente promovió demanda de nulidad, la que se registró con el expediente *****; del índice de la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuyo Magistrado instructor por acuerdo de ocho de agosto de dos mil dieciocho, la admitió y ordenó emplazar a la autoridad demandada.

Inconforme, el fisco demandado interpuso recurso de reclamación, el cual fue resuelto por la mencionada Sala mediante resolución de once de octubre de dos mil dieciocho, en el sentido de declararlo fundado; consecuentemente, revocó el acuerdo cuestionado y ordenó desechar la demanda.

3. No estando de acuerdo, la actora promovió el juicio de amparo directo *****; del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el que en sesión de diez de mayo de dos mil diecinueve, concedió la protección constitucional con base en lo que sigue:

"... SÉPTIMO.—Estudio del asunto ... el oficio impugnado con el que se informó a la quejosa que se encontraba en el supuesto previsto en el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, relativo a la presunción de inexistencia de operaciones, no se encuentra en ninguno de los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo federal, ya que no es una resolución definitiva, sino de inicio de un procedimiento administrativo, tampoco es un acto administrativo o procedimiento que le cause un agravio en materia fiscal, ya que no se impide el ejercicio de sus actividades comerciales y mucho menos de sus obligaciones fiscales, además, no se le atribuye ninguna responsabilidad, sino que sólo es un llamamiento para que desvirtúe tal presunción. ...

"En esas circunstancias, pueden causar un agravio en materia fiscal, los actos que imponen al particular una obligación de hacer de naturaleza fiscal, toda vez que dicha obligación deriva de leyes que participan de tal naturaleza, actualizando el agravio en la esfera jurídica de la persona por el requerimiento mismo que la conmina a cumplir con determinada obligación, so pena de hacerse acreedora a la imposición de sanciones, es decir, la obligación de hacer debe ser de naturaleza fiscal, así como sus consecuencias ... Se apoya lo anterior, en el criterio 2a./J. 22/93² emitido por la Segunda Sala del más Alto Tribunal del País ...

² "AUTORIDADES FISCALES. LOS OFICIOS O RESOLUCIONES EN QUE REQUIEREN INFORMES O DOCUMENTOS Y CONMINAN A HACER, EN SU CASO, EL ENTERO DE UNA O MÁS CONTRIBUCIONES EN UN PLAZO DETERMINADO, SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE ANULACIÓN." (se transcribe) «Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Núm. 72, diciembre de 1993, página 21».

"Entonces, de lo previamente expuesto se sigue que un 'agravio en materia fiscal' es toda afectación a la esfera jurídica del gobernado, derivada del cumplimiento a sus obligaciones y derechos fiscales, como lo es el pago de contribuciones o de la determinación de sus créditos fiscales, así como la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias, lo cual se encuentra regulado por la legislación de esa materia; no obstante, ese simple hecho no implica que todas sus consecuencias, produzcan una afectación en materia fiscal, sino que lo que importa es que el acto que se pretende impugnar no impida el ejercicio de sus derechos y obligaciones fiscales, pues tal afectación derivada de una norma de carácter fiscal podría ser de una naturaleza diversa, como comercial, civil, etcétera, por lo que no sería impugnabile a través del juicio contencioso administrativo.

"... La quejosa manifiesta que tal oficio le ocasiona un agravio en materia fiscal porque desde la publicación de su nombre, denominación o razón social en el listado provisional a que se refiere el citado numeral, se produce un estigma en su honorabilidad en cuanto a la relación con sus clientes o potenciales clientes.

"Sin embargo, tal afectación no impide sus actividades normales para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias ... pues, la afectación que refiere la quejosa podría ocasionársele, es relativa a sus relaciones comerciales con sus clientes o potenciales clientes, que podría perjudicarse con el daño a su honorabilidad, lo que nada tiene que ver con la materia fiscal, sino probablemente con las diversas mercantil o comercial, incluso civil ...

"Máxime que la publicación de la lista ... no produce una afectación o agravio a éstos, específicamente no se afecta la honorabilidad del contribuyente, en razón de que no deriva de una resolución definitiva, sino del llamamiento a éstos para que desvirtúen esa presunción que admite prueba en contrario y debe fundarse en información objetiva, inclusive, tampoco se les atribuye responsabilidad alguna, pues es hasta el momento en que la autoridad fiscal declare que deja de ser una presunción para transmutar en una situación definitiva, cuando en realidad se produce tal afectación o agravio en materia fiscal.

"... se destaca que a través de esa comunicación no se impide el ejercicio de sus actividades comerciales y mucho menos de sus obligaciones fiscales, porque la facultad de comprobación de la autoridad constituye una presunción que admite prueba en contrario en relación con la inexistencia de las operaciones que amparan los documentos que emiten los contribuyentes

que tienen las características señaladas en el artículo del código citado, pero no limita ... el normal desarrollo de las actividades de la negociación. ...

"En efecto, como se ve de lo expuesto en esta ejecutoria, este tribunal concluye que no procede el juicio contencioso administrativo en contra de ese supuesto, ya que no encuadra en alguno de los supuestos que enuncia el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por una parte, porque no es una resolución definitiva, sino de inicio de ese procedimiento y, por otra, en virtud de que tampoco es un acto administrativo o procedimiento que le cause un agravio en materia fiscal, debido a la publicación mencionada en el párrafo que antecede, ya que no se afecta el ejercicio normal de sus actividades comerciales, que es el agravio que en realidad podría causarse, el cual no constituye materia fiscal; asimismo, mucho menos se impide el ejercicio de sus derechos y obligaciones fiscales ni se le atribuye ninguna responsabilidad, sino que sólo es un llamamiento para que desvirtúe tal presunción ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es importante precisar que acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁴

³ Visible en la página siete, Tomo XXXII, de agosto de dos mil diez, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 164120.

⁴ Visible en la página sesenta y siete, Tomo XXX, de julio de dos mil nueve, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 166996.

Deriva de los referidos criterios que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Hechas las precisiones anteriores, conviene anotar que de acuerdo con lo establecido en las ejecutorias reproducidas, se advierte que **si existe la contradicción de criterios denunciada**, ya que el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** estimó que la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente, a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, causa al contribuyente agravios en materia fiscal y en consecuencia, es impugnabile a través del juicio de nulidad; mientras que el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** consideró que no le genera agravios en esa materia.

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en establecer si contra la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente (a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación), procede el juicio contencioso administrativo federal, al causar agravios en materia fiscal; ya que mientras uno considera que no, el otro estima que sí procede.

En esa tesitura, el **punto de contradicción** que se debe dilucidar es: triba en establecer si la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente (a que se refiere el primer

párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación), causa o no agravios en materia fiscal.

No se soslaya el hecho de que los órganos colegiados hayan resuelto los asuntos sometidos a su consideración a partir del análisis de distintas disposiciones, como lo son los artículos 69-B del Código Fiscal de la Federación para dos mil dieciséis y para dos mil dieciocho; sin embargo, ambas están redactadas, en lo atinente, en términos equiparables, razón por la cual subsiste la divergencia de criterios.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis P. VIII/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA."⁵

No se soslaya que en una de las resoluciones contendientes⁶ se estimó que el agravio en materia fiscal deriva de que la divulgación de una presunta conducta irregular afecta la imagen y reputación del contribuyente, dificultando el desarrollo normal de sus actividades; empero no se puede perder de vista que esta Segunda Sala se ha pronunciado sobre la naturaleza pública de los datos que contienen estas publicaciones⁷ y que éstas no limitan ni restringen el normal desarrollo de las actividades de la negociación, ya que pueden desvirtuarse a través de los medios de defensa a su alcance.⁸

⁵ Texto: "No es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." (Visible en la página trescientos veintidós, Tomo XIII, de abril de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 189999)

⁶ La emitida por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁷ Jurisprudencia 2a./J. 140/2015 (10a.), emitida por esta Sala de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SON DE CARÁCTER PÚBLICO Y, POR ENDE, PUEDEN DARSE A CONOCER A TERCEROS." (Visible en la página mil setecientos cuarenta y cinco, Libro 23, Tomo II, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2010278 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes veintitrés de octubre de dos mil quince a las 10:05 horas)

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 134/2015 (10a.), emitida por esta Sala, de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO." (Visible en la página mil setecientos cuarenta y tres, Libro 23, Tomo II, el veintitrés de octubre de dos mil quince, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2010277 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes veintitrés de octubre de dos mil quince a las 10:05 horas)

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio que aquí se establece.

Antes de exponer las razones para justificar lo anterior, es factible precisar que no es obstáculo para dilucidar el punto de contradicción que nos ocupa, la circunstancia de que los Tribunales Colegiados hayan coincidido en que la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente (a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación), no es una resolución definitiva para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, lo que de suyo implicaría que fuera innecesario analizar si se actualiza o no alguno de los supuestos previstos en el artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Sin embargo, y en aras de unificar criterios que generen certeza jurídica, lo que procede es pronunciarse sobre el punto jurídico que generó postu-

⁹ "Artículo 3. El tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

"I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

"II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

"III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

"IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

"V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

"VI. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

"Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

"VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

ras disímiles entre los Tribunales Colegiados contendientes, relativo a si la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente (a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación), causa o no agravios en materia fiscal.

Una vez precisado lo anterior y con el objeto de dilucidar el punto de contradicción, es pertinente tener en cuenta que este Alto Tribunal del país se ha pronunciado en relación con lo que se entiende por "materia fiscal", en el sentido de que incluye "todo lo relacionado con la recaudación de impuestos o de multas o con las sanciones impuestas por infracciones en las leyes tributarias".¹⁰ A su vez, la expresión "que cause agravio en materia fiscal" se ha interpretado para comprender "la afectación relacionada con el cumplimien-

"VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

"IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

"X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

"XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

"XII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

"XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscritos por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

"XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rij a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

"XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

"XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

to de las leyes fiscales, así como a los casos distintos a aquellos en los que se ocasiona una afectación en la relación jurídico tributaria existente entre el contribuyente y el fisco, por la determinación de una obligación fiscal en cantidad líquida; por la negativa de la devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda conforme a las leyes fiscales".¹¹

En otro aspecto, cabe precisar que el artículo 69-B¹² del Código Fiscal de la Federación, prevé el procedimiento para que las autoridades presuman

"XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

"XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del tribunal.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

"El tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley."

¹⁰ Jurisprudencia 2a./J. 21/2007, emitida por esta Segunda Sala, de rubro: "CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS. AL SER LA SUSPENSIÓN DE SU REGISTRO UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LE CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL, ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 11 DE SU LEY ORGÁNICA." (Visible en la página setecientos treinta y tres, Tomo XXV, de febrero de dos mil siete, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 173352)

¹¹ *Ibidem*.

Jurisprudencia 2a./J. 110/2019 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, de título y subtítulo: "CARTA INVITACIÓN. LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMA LA SOLICITUD ACLARATORIA DEL CONTRIBUYENTE SOBRE SU SITUACIÓN FISCAL DERIVADA DE AQUÉLLA, NO ES IMPUGNABLE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO." (Visible en la página dos mil cuatrocientos sesenta y dos, Libro 69, Tomo III, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2020506 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes el treinta de agosto de dos mil diecinueve a las 10:38 horas)

¹² "Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y

la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. El aludido procedimiento se desarrolla básicamente conforme a lo siguiente:

1. Cuando la autoridad fiscal detecta que un contribuyente emite comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen esos comprobantes, o bien, tal causante se encuentre como no localizado, emite una **resolución preliminar** mediante la cual se presume la inexistencia de las operaciones respaldadas en dichos comprobantes. Ante tal supuesto, se notificará a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación, a fin de que en quince días, manifiesten lo que a su interés convenga y aporten documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción en comento.

2. Transcurrido dicho plazo, el fisco valorará las pruebas y notificará la resolución final únicamente a los contribuyentes que no hubieran desvirtuado los hechos imputados y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Como se observa, el citado procedimiento, comprende, entre otras cuestiones, la emisión de una resolución inicial, la cual es preliminar y admite prueba en contrario, tan es así que el legislador otorgó a los particulares un plazo para que aporten pruebas y argumentos aptos para desvirtuarla; asimismo, incluye el dictado de una resolución final o definitiva a través de la cual se define la realidad jurídica de los contribuyentes, es decir, se establece si desvirtuaron o no, la presunción preliminar creada por la autoridad fiscal sobre la inexistencia de operaciones,¹³ lo que implica que la determinación de

en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno. ..."

¹³ Lo anterior, en términos de lo establecido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 122/2019, en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

la autoridad fiscal deja de ser una presunción para convertirse en una situación definitiva que realmente afecta al causante.

Ahora, en relación con la resolución inicial (que es la que interesa para efectos del presente estudio) esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterio en el sentido de que es improcedente conceder la suspensión en el juicio de amparo contra la determinación de la autoridad hacendaria de notificar en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria y en el Diario Oficial de la Federación, la resolución preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente a que se refiere el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Lo que se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 67/2019 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DE NOTIFICAR EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."¹⁴

De igual forma, respecto a la resolución definitiva (que establece de manera final la inexistencia de operaciones) este Alto Tribunal estableció que también es improcedente conceder la suspensión en el juicio de amparo respecto de los efectos y las consecuencias de la aplicación del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, consistentes en el eventual dictado de una segunda resolución que establezca de manera definitiva la inexistencia de las operaciones. [Lo que se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 88/2014 (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS

¹⁴ Texto: "Es improcedente conceder la suspensión con motivo de dicha determinación porque no se satisface el requisito del numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues de otorgarse la medida cautelar se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, dado que con esas publicaciones se persigue garantizar el derecho de la sociedad a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, aunado a que permite que aquellos que hayan utilizado en su beneficio tales comprobantes puedan comenzar a ajustar y prever su conducta ante un posible escenario de autocorrección o de acreditación de la prestación del servicio y/o adquisición de bienes; asimismo, dichos terceros podrán suspender la contratación con el causante y la colectividad estará en posibilidad de tomar las medidas preventivas y evaluar el riesgo de recibir facturas de esos contribuyentes." (Visible en la página mil quinientos treinta y seis, Libro 66, Tomo II, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2019930 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve a las 10:29 horas)

DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.¹⁵

También es relevante acotar que las publicaciones con los datos de los contribuyentes a que alude el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en los términos del desarrollo jurisprudencial de esta Segunda Sala "tienen como finalidad que la autoridad dé a conocer que existe aquella presunción, para que tengan oportunidad de desvirtuarla y, posteriormente, declarar una realidad jurídica, respecto de lo cual, los terceros relacionados también pueden hacer valer lo que a su derecho corresponda."¹⁶

¹⁵ Texto: "Resulta improcedente otorgar la suspensión en el juicio de amparo respecto de los efectos y las consecuencias de la aplicación del citado numeral, consistentes en el eventual dictado de una segunda resolución que establezca de manera definitiva la inexistencia de las operaciones celebradas por el contribuyente, para que no surtan efectos los comprobantes que amparan las operaciones ahí reflejadas, en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación; ello es así, porque constituye un acto futuro de realización incierta ya que, de acuerdo con el referido procedimiento, antes de que se publique la resolución que defina la situación del contribuyente respecto del cual –en un primer momento– se presumió la inexistencia de las operaciones respaldadas en los comprobantes fiscales (y obviamente, antes de que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación emita un crédito fiscal), se previó un plazo para que los interesados manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción; lo cual implica que no existe certidumbre de su realización, porque ello dependerá de su conducta a fin de desvirtuar la presunción de inexistencia de operaciones atribuida por la autoridad fiscal. Además, arribar a una posición contraria afectaría el interés social y contravendría disposiciones de orden público, acorde con los artículos 128, fracción II y 129, fracción III, de la Ley de Amparo, pues de concederse la medida cautelar se generaría la falsa creencia de que el contribuyente investigado ya desvirtuó la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas a través de los comprobantes fiscales, lo cual podría acarrear un daño a la colectividad, al desconocer la situación fiscal de los contribuyentes a quienes se atribuye la realización de este tipo de operaciones, aunado a que ocasionaría la imposibilidad –por los terceros relacionados– de acreditar la existencia de las operaciones amparadas en el documento fiscal, o bien, de corregir su situación fiscal. Por su parte, se permitiría la consumación o continuación de un ilícito o sus efectos, ya que los comprobantes expedidos por este tipo de contribuyentes aún estarían en el comercio, no obstante que tal conducta podría actualizar el delito de defraudación fiscal, conforme a los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación." (Visible en la página ochocientos cincuenta y ocho, Libro 10, Tomo I, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2007347 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes cinco de septiembre de dos mil catorce a las 9:30 horas)

¹⁶ Jurisprudencia 2a./J. 161/2015 (10a.), emitida por esta Sala, de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LAS PUBLICACIONES CON LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYEN UNA PENA QUE DEBA RESPETAR LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (Visible en la página doscientos setenta y siete, Libro 25, Tomo I, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2010621 y en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes cuatro de diciembre de dos mil quince a las 10:30 horas)

De lo anterior se advierte que la resolución preliminar del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, tiene una naturaleza informativa y preventiva, que requiere ser confirmada en definitiva por la autoridad y permite al interesado presentar los medios de prueba que estime pertinentes para desvirtuar la presunción en su contra; de manera alguna constituye una sanción, la determinación de una obligación líquida o un pronunciamiento sobre el debido cumplimiento de las leyes fiscales y, en consecuencia, no genera un agravio en materia fiscal.

En ese contexto, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que la resolución inicial o preliminar que contiene la presunción de inexistencia de operaciones del contribuyente (a que se refiere el primer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación), no constituye el producto final o la voluntad definitiva del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual defina la situación jurídica del causante, tan es así que éste cuenta con un plazo para manifestar lo que a su interés convenga, aportar la información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción generada, razón por lo cual aún no le causa agravio en materia fiscal, al no establecer de manera concluyente la inexistencia de las operaciones; por tanto contra la resolución preliminar que contiene la posible inexistencia de operaciones del contribuyente es improcedente el juicio contencioso administrativo federal, al no surtir el supuesto de la fracción V del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEXTO.—Decisión. En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el que se cita a continuación:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE, A QUE SE REFIERE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DADO QUE NO CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL. La citada resolución inicial no constituye el producto final o la voluntad definitiva del Servicio de Administración Tributaria mediante la cual defina la situación jurídica del contribuyente, tan es así que éste cuenta con un plazo para manifestar lo que a su interés convenga, así como aportar la información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción generada, razón por la cual aún no le causa agravio en materia fiscal, al no establecer de manera concluyente la inexistencia de las operaciones; por tanto, contra la resolución preliminar que contiene la posible inexistencia de operaciones del contribuyente es improcedente el juicio contencioso admi-

nistrativo federal, al no surtirse el supuesto de la fracción V del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere, en términos de lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. Ausente la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN PRELIMINAR QUE CONTIENE LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES DEL CONTRIBUYENTE, A QUE SE REFIERE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, DADO QUE NO CAUSA AGRAVIO EN MATERIA FISCAL. La citada resolución inicial no constituye el producto final o la voluntad definitiva del Servicio de Administración Tributaria me-

diante la cual defina la situación jurídica del contribuyente, tan es así que éste cuenta con un plazo para manifestar lo que a su interés convenga, así como aportar la información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción generada, razón por la cual aún no le causa agravio en materia fiscal, al no establecer de manera concluyente la inexistencia de las operaciones; por tanto, contra la resolución preliminar que contiene la posible inexistencia de operaciones del contribuyente es improcedente el juicio contencioso administrativo federal, al no surtirse el supuesto de la fracción V del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2a./J. 154/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 253/2019. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 5 de septiembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.18o.A.55 A (10a.), de título y subtítulo: "INICIO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD EN SU CONTRA DADA LA AFECTACIÓN JURÍDICA QUE SU PUBLICIDAD ACARREA.", aprobada por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo III, mayo de 2018, página 2581; y,

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 10/2019.

Tesis de jurisprudencia 154/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 10/2019 resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, derivó la tesis aislada III.5o.A.80 A (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA EL OFICIO EN EL QUE SE INFORMA AL CONTRIBUYENTE SU INICIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de agosto de 2019 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo IV, agosto de 2019, página 4615.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de enero de 2020 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 212/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

III. Competencia y legitimación

4. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por Tribunales Colegiados de la misma materia y de distintos Circuitos, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. Por otro lado, se advierte que la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

IV. Existencia de la contradicción

6. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables.

7. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Tribunal Pleno ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con **identificar una discrepancia interpre-**

tativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los siguientes criterios del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGU- RIDAD JURÍDICA."⁷

8. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de crite- rios y el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, enton- ces, como lo ha sostenido el Pleno de esta Suprema Corte,⁸ es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judi- cial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁶ Tesis aislada P. XLVII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.

⁸ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

b) Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

9. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

10. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto en el que el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito no haya emitido tesis alguna, así como que el otro criterio en disputa sea tesis aislada, pues para determinar la existencia de una contradicción de tesis basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho.

11. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P/J. 27/2001, del Pleno de este Alto Tribunal, la cual continúa en vigor en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁹ y la tesis aislada P. L/94, de rubro:

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."¹⁰ del mismo Tribunal Pleno.

12. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

13. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los diversos Tribunales Colegiados de Circuito ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues los órganos colegiados realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes, como a continuación se evidenciará.

A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 226/2013

14. Este asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

a) Los abuelos de la quejosa menor de edad son mexicanos por nacimiento al haber nacido en este país.

b) El padre de la menor quejosa nació en el extranjero, en específico en Londres, Inglaterra, pero es mexicano por nacimiento ya que sus padres nacieron en este país de conformidad con el artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal.

c) La quejosa menor de edad, hija de madre que también nació en Inglaterra, igualmente nació en Londres, Inglaterra. Posteriormente, solicitó a la Se-

en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

¹⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

cretaría de Relaciones Exteriores el reconocimiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento. La secretaría mencionada negó la petición.

d) Inconforme, el quejoso promovió amparo indirecto en contra de dicha negativa.

e) El Juez de Distrito concedió el amparo a efecto de que la autoridad responsable emitiera otra resolución en la que resolviera favorablemente la petición del quejoso.

Ello, al considerar que conforme al artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal, atendiendo a los principios pro persona y de no discriminación, el supuesto jurídico relativo a que los padres del nacido en el extranjero hayan nacido en suelo mexicano, se debe interpretar de manera amplia a fin de establecer llanamente que los hijos de mexicanos por nacimiento tendrán derecho a adquirir esa nacionalidad.

f) En contra, la Secretaría de Relaciones Exteriores promovió recurso de revisión.

15. El Tribunal Colegiado confirmó la sentencia del Juez de Distrito, de acuerdo con lo siguiente:

a) Conforme al artículo 30 de la Constitución, las hipótesis para que una persona pueda adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento son: *i)* que nazca en territorio nacional; *ii)* que nazca en el extranjero, pero al menos uno de sus padres haya nacido en territorio nacional; *iii)* que nazca en el extranjero, pero al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización; *iv)* que nazca a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.

b) En el caso, de las constancias se advierte que el quejoso menor nació en Londres, Inglaterra y sus padres también, pero el padre tiene la nacionalidad mexicana por nacimiento en virtud de que sus progenitores nacieron en México, es decir, tanto el quejoso como sus padres nacieron en el extranjero y no en territorio nacional; sin embargo el padre adquirió la nacionalidad mexicana por nacimiento por virtud del derecho de sangre.

c) De una interpretación literal o gramatical de los supuestos previstos en el precepto constitucional pareciera que el quejoso no tendría derecho a obtener la nacionalidad mexicana por nacimiento, pero lo cierto es que ninguna de las fracciones que integran el inciso A) del artículo 30 constitucional

se refiere al caso de la persona nacida en el extranjero cuyo padre tenga la nacionalidad mexicana por nacimiento, pero hubiera nacido en el extranjero.

d) No obstante, la fracción III del inciso A) del precepto mencionado establece que pueden tener la nacionalidad mexicana quienes nazcan en el extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización.

e) Por su parte, el inciso B) establece que son mexicanos por naturalización los extranjeros a quienes la autoridad competente les expida la carta de naturalización, así como la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con un nacional, tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan los requisitos correspondientes.

f) Es decir, los mexicanos por naturalización son personas que nacieron en el extranjero y no en territorio nacional pero, por virtud de un acto jurídico determinado, adquieren esta nacionalidad.

g) En ese orden de ideas, se puede concluir que sí tienen derecho a la nacionalidad por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de quienes al menos uno de sus padres sea naturalizado, por mayoría de razón tienen el mismo derecho quienes hayan nacido en el extranjero y al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.

h) El supuesto previsto por el artículo 30, inciso A), fracción III, de la Constitución Federal y aquel en el que se ubica el quejoso, tienen en común que los padres nacieron en el extranjero, pero se diferencian en que en el primer caso los padres son mexicanos por naturalización y, en el caso del quejoso, uno de sus padres es mexicano por nacimiento.

i) Por tanto, si la Constitución Federal establece que son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de quienes sus padres, al menos uno, sea mexicano por naturalización, es correcto asumir por mayoría de razón que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero, pero al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.

j) Lo anterior se robustece con el hecho de que el padre del quejoso menor tiene reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento aun cuando nació en Inglaterra, entonces lo cierto es que sus abuelos son mexicanos nacidos en territorio nacional, circunstancia que demuestra

el lazo de proximidad y afectividad con este país, dado que sólo se encuentra a una generación del vínculo directo hacia el Estado.

16. De las anteriores consideraciones derivó la tesis aislada I.1o.A.24 A (10a.) de título, subtítulo y texto:

"NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD. El artículo 30, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción III de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento."¹¹

B. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 153/2018

17. Ese asunto surgió de los siguientes antecedentes:

a) Los abuelos de la quejosa menor de edad son mexicanos por nacimiento al haber nacido en territorio nacional.

b) La madre de la quejosa menor nació en Estados Unidos de América, es decir, fuera del territorio nacional pero tenía la nacionalidad mexicana por nacimiento en virtud de que sus padres nacieron en este país conforme al artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal.

¹¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XXVI, Tomo 2, noviembre de 2013, página 1369.

c) La madre de la quejosa contrajo matrimonio en Chihuahua, México y su hija quejosa, nació en Texas, Estados Unidos de América.

d) Posteriormente, la madre de la quejosa solicitó al registro civil de Chihuahua, México la inscripción de nacimiento de su hija para adquirir la nacionalidad mexicana; sin embargo, el oficial del registro civil negó la petición.

e) En contra de ello, la madre de la menor promovió juicio de amparo en representación de su hija y el Juez de Distrito le negó el amparo.

f) Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión.

18. El Tribunal Colegiado confirmó la negativa de amparo bajo las siguientes consideraciones:

a) Del artículo 30 de la Constitución Federal se advierte que la nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización. Las hipótesis para que una persona pueda adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento son, que nazca en: *i)* territorio nacional; *ii)* el extranjero, pero al menos alguno de sus padres haya nacido en territorio nacional; *iii)* el extranjero, pero al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización; y, *iv)* a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas.

b) En el caso, la menor nació en Estados Unidos de América y su madre adquirió la nacionalidad mexicana por nacimiento, en virtud de que sus progenitores nacieron en México, por lo que tanto la infante como su madre nacieron en el extranjero y no en territorio nacional; sin embargo la madre adquirió la nacionalidad mexicana por nacimiento por virtud del derecho de sangre.

c) En este sentido, la menor no tiene derecho a que se le reconozca la nacionalidad mexicana por nacimiento porque el precepto mencionado, interpretado de forma literal, no contempla en las hipótesis del inciso A), ese supuesto; es decir, ninguna se refiere al caso de la persona nacida en el extranjero cuya madre tenga la nacionalidad mexicana por nacimiento pero que ésta también hubiera nacido en el extranjero.

d) Es correcto lo resuelto por la responsable en razón de que la madre de la menor es mexicana por nacimiento porque aunque nació en el extranjero, sus padres nacieron en territorio mexicano, lo que actualizó en su caso, la hipótesis de la fracción II del inciso A) del artículo 30 de la Constitución Federal, es decir, el hecho generador de ese derecho es el vínculo consanguíneo existente entre padres e hijos, por lo que este supuesto sólo aplica para personas naci-

das en el extranjero cuyos padres hayan nacido necesariamente en territorio nacional.

e) De una interpretación auténtica del legislador permanente se advierte que la voluntad de éste fue proteger a los nacionales que residen fuera del territorio, para que no pierdan su nacionalidad mexicana, aun cuando otro Estado les atribuyera otra diversa y, con ello, puedan válidamente integrarse a la Nación donde residen sin perder los vínculos con nuestro país.

f) Asimismo, el legislador buscó eliminar obstáculos jurídicos para que los emigrantes puedan volver a su patria sin perder el sentido de pertenencia a esta Nación y su voluntad real de ser mexicanos.

g) El objetivo fundamental de la norma es que los descendientes de los mexicanos (nacidos en el extranjero) mantengan vivo el apego a sus raíces, su cultura, valores y tradiciones nacionales, lo que implica que no busquen la adopción de otra nacionalidad y que éstos puedan transmitir lo que por derecho de sangre, les pertenece. Sin embargo, ese derecho se refiere únicamente a los mexicanos que nacieron en territorio nacional pero residen en el extranjero o bien, a los que nacieron en el extranjero pero al menos uno de sus padres, nacieron en territorio nacional.

h) Por lo que ello no significa que las personas nacidas en el extranjero, hijos de quienes adquirieron la nacionalidad por *ius sanguini* puedan acceder a ésta por el hecho de ser nietos de personas nacionales, suponer lo contrario, implicaría una contradicción entre la norma y la intención del legislador quien no pretendió "crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de ese derecho".

i) Asimismo, en el dictamen de la Cámara de Diputados de diez de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se estableció expresamente que los hijos de padres mexicanos que no hubieran nacido en el territorio nacional, no pueden adquirirla de origen, **por lo que el derecho para adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento en cualquiera de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 30 de la Constitución Federal, se circunscribe únicamente a la primera generación.**

j) La menor no puede adquirir la nacionalidad bajo la misma vía que su madre, pues ésta no nació en territorio nacional y aun cuando sus

abuelos son nacidos en tierra mexicana, no es razón suficiente para reconocerle ese derecho en virtud de que el mismo está reconocido a la primera generación.

k) Asimismo, la fracción III que contempla la posibilidad de que los extranjeros cuyos padres sean mexicanos por naturalización, puedan adquirir la nacionalidad mexicana, debe prevalecer la misma regla, es decir, va dirigida a la primera generación; de ahí que no exista una desigualdad ni un derecho que deba hacerse extensivo a un diverso supuesto.

l) Cabe mencionar que si bien es obligación de los poderes públicos interpretar el orden jurídico de manera amplia en beneficio del interés superior del menor, analizando los preceptos de forma que más le favorezca, en aplicación al principio pro persona, ello no implica la posibilidad de crear o constituir derechos inexistentes en favor de quien los solicite, cuando el legislador precisó con claridad los supuestos para obtener la nacionalidad mexicana, los cuales no se actualizan.

m) Además, del contenido del artículo 30 de la Constitución Federal se advierte una restricción expresa para la transmisión de la nacionalidad mexicana por nacimiento, por lo que es improcedente realizar una interpretación extensiva que vacíe de contenido esa restricción de rango constitucional.¹²

n) Es infundado que se transgredan los derechos de la menor al privarla de su nacionalidad ya que ésta cuenta con la nacionalidad que le corresponde de conformidad con el lugar de nacimiento y el hecho de que no cumpla con los requisitos establecidos a nivel constitucional para considerarla mexicana por nacimiento, no implica que se le prive de gozar del derecho humano a una nacionalidad, sino solamente que no le corresponde la mexicana, cuestión que tampoco transgrede el principio pro persona.

¹² Para ello se apoyó en las jurisprudencias P./J. 20/2014 (10a.) y 2a./J. 119/2014 (10a.) emitidas por el Pleno y Segunda Sala de la Corte de títulos y subtítulos: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL." y "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL.", respectivamente.

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

19. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos órganos jurisdiccionales utilizaron su arbitrio judicial sobre los mismos problemas jurídicos con relación a cómo debía interpretarse el artículo 30, inciso A, fracción II, de la Constitución Federal para los casos en que se requiera determinar si se debe considerar mexicano por nacimiento al hijo nacido fuera del territorio nacional que al menos uno de sus padres tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento pese a también haber nacido en el extranjero.

20. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que el artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal se debía interpretar de manera extensiva para determinar que si bien tienen derecho a la nacionalidad por nacimiento las personas nacidas en el extranjero de quienes al menos uno de sus padres sea naturalizado, entonces por mayoría de razón, tienen el mismo derecho quienes hayan nacido en el extranjero y al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.

21. Ello fue robustecido al considerar que si los abuelos de la quejosa menor son mexicanos nacidos en el territorio nacional, se demostraba el lazo de proximidad y afectividad con este país en razón de que sólo se encuentra a una generación del vínculo directo con el Estado Mexicano.

22. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito determinó que de una interpretación gramatical o literal y auténtica del artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal, el derecho de ser mexicano por nacimiento por virtud del derecho de sangre sólo se da en la primera generación, es decir, que la nacionalidad de mexicano por nacimiento sólo aplica para personas nacidas en el extranjero cuyos padres hayan nacido necesariamente en territorio nacional, sin que ello pueda hacerse extensivo a un diverso supuesto, pues existe una restricción expresa para la transmisión de la nacionalidad mexicana por nacimiento, la cual se circunscribe únicamente a la primera generación de hijos nacidos fuera del territorio nacional cuyos padres –al menos uno– haya nacido en el país ya que serán éstos quienes mantengan vivo el apego a las raíces, cultura, valores y tradiciones nacionales.

23. En este sentido se advierte que los órganos contendientes no sólo analizaron las mismas cuestiones o problemas jurídicos sino que **sus ejerci-**

cios interpretativos y conclusiones resultaron opuestos, por lo que se acredita el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis, y por ende, se hace necesario que esta Segunda Sala defina la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

IV.3 Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

24. Es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan discrepancias en torno a cómo se debe interpretar el artículo 30 constitucional para determinar si las personas que nacieron en el extranjero pueden adquirir la nacionalidad por nacimiento si al menos uno de sus padres es mexicano por nacimiento a pesar de que éste también haya nacido fuera del Estado Mexicano.

25. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **conforme al artículo 30, inciso A), fracción II, de la Constitución Federal, ¿pueden adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento aquellas personas que nacieron en el extranjero cuyos padres –al menos uno– también hubiera nacido fuera del país pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento en razón de que sus padres nacieron en territorio nacional?**

V. Criterio que debe prevalecer

26. Primeramente, es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la nacionalidad es el vínculo político que liga a una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política, siendo un prerequisite para el ejercicio de determinados derechos y siendo además, un derecho de carácter inderogable.¹³

27. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, es decir, que

¹³ Al respecto ver Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepcionales preliminares, fondo, reparaciones y costas– Sentencia de veintiocho de agosto de dos mil catorce. Serie C. No. 282; y Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de ocho de septiembre de dos mil cinco. Serie C. No. 130.

la determinación de quiénes son nacionales es competencia interna de los Estados en ejercicio de su soberanía, respetando siempre el deber de *i)* prevenir, evitar y reducir la apatridia; y, *ii)* brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación.

28. En este sentido, nuestro país, como cualquier otro Estado, tiene la potestad de determinar las condiciones y supuestos legales para adquirir la nacionalidad mexicana en razón de que se trata de una facultad soberana propia de los Estados.

29. En ejercicio de dicha facultad, se promulgó el artículo 30 de la Constitución Federal, el cual prevé lo siguiente:

"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."

30. Así, para poder contestar el punto de contradicción que nos ocupa, es necesario precisar que de una interpretación literal al precepto constitucional se advierte que éste no establece el supuesto materia de estudio en la presente contradicción de tesis, es decir, no prevé si pueden adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento los hijos nacidos en el extranjero de padres que también nacieron fuera del territorio nacional pero que tienen la nacionalidad mexicana por nacimiento con motivo de que, a su vez, sus padres nacieron en la República Mexicana.

31. La Constitución Federal establece una lista en donde prevé que se podrá adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los siguientes supuestos: *i*) personas nacidas en el territorio nacional; *ii*) personas nacidas en el extranjero pero siendo hijo de al menos un padre mexicano nacido en el territorio nacional; *iii*) personas nacidas en el extranjero pero siendo hijo de al menos un padre mexicano por naturalización; y, *iv*) personas nacidas a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

32. Pues bien, de los criterios contendientes se puede apreciar que hay al menos dos aproximaciones distintas a la pregunta que se planteó en líneas anteriores. Por un lado, que el artículo 30 constitucional sólo puede ser interpretado como una lista definitiva y de aplicación estricta y por el otro, que es posible interpretar que también se incluye (aunque no de manera explícita) a quienes nacidos en el extranjero, son hijos de mexicanos por nacimiento pero que nacieron en territorio extranjero.

33. En este sentido, es insuficiente atender únicamente a la interpretación literal, y por ello, se analiza el texto también desde otras perspectivas.¹⁴

¹⁴ Ver tesis: P. XXVIII/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 117, de rubro y texto: "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."

34. En primer lugar, para entender el sistema de obtención de la nacionalidad mexicana, es importante mencionar las razones y el proceso de reformas constitucionales que dieron origen al texto vigente constitucional que ahora se analiza.

35. Desde la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete, el Constituyente originario se preocupó por distinguir quiénes son los mexicanos por nacimiento y quiénes por naturalización, con la finalidad de concluir la discusión que imperaba al momento sobre si el hijo de un extranjero nacido en el país que, al llegar a la mayoría de edad, opta por la ciudadanía mexicana, debía tenerse o no como mexicano por nacimiento. Esto porque algunos manifestaron sus dudas en torno a si debía adoptar la nacionalidad del padre extranjero con independencia de haber nacido en este país, o si al haber nacido en este país tenía una identidad cultural y sentido de pertenencia a éste, independientemente de la nacionalidad de su padre.

36. Por ello, cuando se discutió el tema de nacionalidad, el Constituyente hizo énfasis en la correlación entre el estatus de mexicano de quien detenta la nacionalidad y tener una realidad "cultural" o "sentimiento patriótico", destacando la defensa del derecho que tienen los hijos de extranjeros nacidos en México para ser plenamente mexicanos.¹⁵

37. Así, en el texto de la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete¹⁶ se estableció que existirían mexicanos por nacimiento y por naturalización. Los primeros serían: **(i)** los hijos de padres mexicanos nacidos dentro

¹⁵ Véase los discursos de los diputados constituyentes José Natividad Macías y Enrique Colunga, en Castañón, Jesús y Alberto Morales Jiménez, *Cincuenta Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana Mil Novecientos Dieciséis-Mil Novecientos Diecisiete*, Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre las Revoluciones de México, México, dos mil quince, páginas 231-248.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917

"Artículo 30. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.

"II. Son mexicanos por naturalización:

"A. Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.

"B. Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

del país, **(ii)** los hijos nacidos fuera del territorio nacional pero de padres mexicanos por nacimiento; y, **(iii)** los hijos nacidos en territorio nacional pero padres de extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayoría de edad manifestaban su deseo de optar por la nacionalidad mexicana y comprobaban que habían residido en el país por seis años anteriores.

38. Por su parte, los mexicanos por naturalización serían: **(i)** los hijos de padres extranjeros nacidos en el país que opten por la nacionalidad mexicana a su mayoría de edad, pero que no cuenten con los seis años de residencia a la fecha; **(ii)** los extranjeros que hubiesen residido en el país los cinco años anteriores, cuenten con un modo honesto de vivir y obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores su carta de naturalización; y, **(iii)** los *indolatinos* que se avencinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana (fue por la similar cultura que existe entre sus países de origen y la mexicana).¹⁷

39. Mediante reforma publicada el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro,¹⁸ el artículo 30, de la Constitución Federal se modificó para establecer que serían mexicanos por nacimiento: **(i)** los que nazcan en territorio nacional, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; **(ii)** los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido; y, **(iii)** los que nazcan en embarcaciones o aeronaves mexicanas, de guerra o mercantes. Por su parte, serían mexicanos por naturalización: **(i)** los extranjeros que obtengan la carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y **(ii)** la

"C. Los indolatinos que se avencinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

"En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen."

¹⁷ "Cuando los padres del hijo son extranjeros pertenecientes a una raza afine (sic) a la nuestra, hispanoamericanos, españoles, italianos, franceses, también sucede lo mismo; los hijos se mexicanizan, porque nuestro medio es muy semejante al de su procedencia." Ibidem, página 244.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto del dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro.

"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 de padres mexicanos; de padre mexicano y madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.

"III. 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 Exteriores carta de naturalización.

"II. La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional."

mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y establezca su domicilio en el territorio nacional.

40. De los trabajos legislativos que dieron origen a esa reforma, destaca que en nuestro país la nacionalidad se puede adquirir por: *i)* nacimiento, de acuerdo al *ius soli* o al *ius sanguinis*, y *ii)* por un acto voluntario, referente a los casos de adquisición por naturalización.

41. Asimismo, en el proceso legislativo se precisó que **el principio de filiación como base de la nacionalidad por nacimiento en nuestro país se rige por el *ius soli*, es decir, la nacionalidad por el origen territorial o nacimiento, pero por excepción, también se tiene la filiación por nacimiento atendiendo al *ius sanguinis*** ya que desde mil novecientos diecisiete se estableció la nacionalidad mexicana para los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, considerando el vínculo que se tiene con la República Mexicana.

42. Lo anterior implica que la intención del Constituyente fue que primara el *ius soli* pero reconocer también algunos casos de *ius sanguinis* como el derecho del hijo a tener la misma nacionalidad que sus progenitores por el influjo de la sangre. Esto porque se presume que quien reside fuera de su patria desea que sus hijos sean nacionales del país de su nacimiento.

43. Ello se puede apreciar del dictamen de la Cámara Revisora que dio origen a la reforma del Texto Constitucional de mil novecientos treinta y cuatro:

"La nacionalidad, como relación jurídica, se adquiere por el nacimiento o por la voluntad, lo que produce dos especies de vínculos que podrían llamarse nacionalidad originaria y nacionalidad voluntaria.

"La primera se determina atendiendo al *jus soli* o al *jus sanguinis*.

"En el primer caso se supone que la persona nacida en un territorio determinado es miembro del Estado a que pertenece dicho territorio, y en el segundo se determina la nacionalidad originaria por el influjo de la sangre, debiendo tener el hijo la misma nacionalidad que sus progenitores.

"El *jus soli* su origen a la ley de la asociación y el *jus sanguinis* a la ley del individuo.

"La nacionalidad se adquiere voluntariamente de manera expresa, como en los casos de naturalización franca y categórica, o de modo menos

expreso, pero siempre como consecuencia de un hecho voluntario, como en el caso de la mujer que al casarse adquiere la nacionalidad del marido, o cuando por el hecho de haber residido en un lugar determinado, con manifestaciones de arraigo en él, se adquiere la nacionalidad de ese lugar.

"Al hacerse independiente el Nuevo Mundo, y cuando por el exceso de población europea se inició la emigración hacia América, el régimen universalmente aceptado para determinar la nacionalidad originaria era el *jus soli*; pero después se consagró el *jus sanguinis* para conservar para los países de donde era el emigrante la nacionalidad de los emigrados.

"Por eso en Europa se sustenta en general como principio fundamental en esta materia el *jus sanguinis*, y en América el *jus soli*, existiendo en ambas partes países que aceptan ambos sistemas.

"En los países donde rige el *jus soli* el hijo del padre extranjero tiene la nacionalidad del lugar en que nace, por el efecto natural que tiene el hombre hacia el suelo que le vio nacer, presumiéndose que el extranjero que tiene hijos fuera de su patria, por el hecho de residir ausente de ella, manifiesta su voluntad de que sus hijos sean nacionales del país de su nacimiento.

"Con excepción de México y Haití todos los países americanos aceptan el *jus soli*, no sólo por la razón anterior sino por otras de naturaleza política y social. Dichos países, de escasa población, necesitan formar su nacionalidad a base de colonización, y si no aceptaran el *jus soli* para determinar la nacionalidad de los nacidos en sus territorios, se concentrarían con muchos habitantes extranjeros no obstante la circunstancia anterior del nacimiento y larga permanencia en él, número algunas veces mayor que el de sus propios nacionales. No es justo que el nacido de padres extranjeros siga la nacionalidad del padre si éste ha abandonado su país de origen en busca de nuevos horizontes, debiendo corresponder los beneficios de su descendencia al país que lo haya acogido en su seno. ..."

44. Así, el Constituyente expresó su cautela hacia la adquisición de la nacionalidad por nacimiento por *jus sanguinis*, pues, en la exposición de motivos, señaló que *"aún en los países en que sirve de norma para determinar la nacionalidad, se le hacen numerosas rectificaciones, que de no existir, dejarían en gran vaguedad el concepto de nacionalidad con perjuicio del Estado que debe saber a punto fijo qué individuos constituyen su elemento personal. Por ejemplo, se acepta la presunción de que la ley de la sangre no puede transmitirse indefinidamente de generación en generación, sino que es lógico suponer que dicha ley debe rectificarse, entre otros casos, por el hecho de una permanencia*

*larga en Estado distinto de aquel al que pertenece el jefe de familia que impuso su nacionalidad a los suyos" , y en ese sentido reafirma su decisión de regirse por el *ius soli*: "Por eso nuestro país en diferentes reuniones y conferencias internacionales ha sostenido la conveniencia de aceptar como regla universal en la materia el *ius soli*, y a eso tiende la reforma propuesta, y aceptada por el Senado, respecto del artículo 30 de nuestra Constitución".*

45. El artículo 30 constitucional fue nuevamente reformado el veintiséis de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve,¹⁹ estableciendo que serían mexicanos por nacimiento: **(i)** los que nazcan en territorio nacional, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; **(ii)** los que nazcan en el extranjero pero que alguno de sus padres sea mexicano; y, **(iii)** los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. Por otra parte, serán mexicanos por naturalización **(i)** los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización respectiva, y **(ii)** la mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.

46. Después, mediante reforma de treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro,²⁰ se modificó la última fracción relativa a la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización para incluir también el

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto de veintiséis de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve.

"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 de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

"III. 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 extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional."

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto del treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro

"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 de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

"III. 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 y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional."

supuesto relativo al hombre que se casara con una mujer mexicana, en vez de sólo prever la mujer que contraiga matrimonio con un hombre mexicano.

47. Finalmente, es la reforma de veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete la que da origen al texto vigente constitucional y de su proceso legislativo destaca que el hecho de que se otorgue la nacionalidad por nacimiento a los hijos de mexicanos nacidos fuera del territorio nacional, en atención a que sus padres son mexicanos por nacimiento al haber nacido en este país, reside en otorgar una amplia protección a estos padres que han salido de la República Mexicana pero que también mantienen lazos fraternos con nuestro Estado.

48. Es decir, el propio Constituyente previó la protección de los mexicanos que emigran a otros países y que tengan hijos en ellos, manteniendo los lazos con nuestra nación ya que son éstos –los padres– quienes conservan el vínculo con el País, mediante la cultura, tradiciones y costumbres. Así en el Dictamen de la Cámara Revisora se mencionó que la *"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 trasmisión 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."*

49. No obstante ello, en el mismo dictamen de la cámara revisora se advierte la clara intención del Constituyente en el sentido de que "la ley de la sangre", es decir, el derecho de adquirir la nacionalidad atendiendo al lugar de nacimiento del padre o madre no tiene como finalidad crear nuevos supuestos de nacionalidad mexicana pues refirió que *"La presente reforma no pretende crear nuevos mexicanos, sino reconocer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos a quienes por nacimiento, les corresponde el goce de este derecho."*

50. Pues bien, volviendo al texto del artículo 30 constitucional, en el inciso A), es donde se plasman las causales mediante las cuales el Constituyente considera que se adquiere la nacionalidad por *ius soli* o *ius sanguinis*. La fracción I que establece que será mexicano por nacimiento la persona que nazca en el territorio de la República (sea cual fuere la nacionalidad de sus padres) se refiere al *ius soli*. Las fracciones II y III prevén que la nacionalidad de los padres mexicanos, sea por nacimiento (fracción II) o por naturalización (fracción III), es transferible a sus hijos nacidos fuera del territorio nacional, es decir, se privilegia el derecho de *ius sanguinis* del hijo, sin importar su

lugar de nacimiento, a adquirir la nacionalidad mexicana del padre o madre que nació en territorio nacional o del padre o madre que es mexicano en razón de un acto jurídico voluntario, como lo es la naturalización.

51. Por otra parte, a partir del proceso de reformas es posible apreciar que impera la misma razón de "transferencia de nacionalidad" entre los padres mexicanos por nacimiento a los hijos nacidos fuera del territorio nacional (fracción II) y el supuesto relativo a la misma transmisión de los padres mexicanos por naturalización a los hijos nacidos en el extranjero (fracción III), es decir, de la última reforma de mil novecientos noventa y siete al texto Constitucional que incorporó que los hijos nacidos fuera de la República Mexicana –entendida en sentido amplio– de padres mexicanos por naturalización sean mexicanos por nacimiento, se aprecia la voluntad del Constituyente de mantener la vigencia de las razones que llevaron a reconocer a esos mexicanos por nacimiento, es decir, que se ciña a la primera generación atendiendo al vínculo con el Estado Mexicano y que esta transferencia no sea de manera ilimitada para cada generación posterior.

52. Así, de interpretarse la fracción II, del inciso A), del artículo 30 de la Constitución Federal de manera "extensiva" para el supuesto intencionalmente no previsto por el Constituyente, consistente en que sean mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, hijos de padres mexicanos que tampoco nacieron en territorio nacional pero que son mexicanos por nacimiento en razón de que sus padres lo son al haber nacido en el país, se estaría incluyendo un supuesto no previsto por el Constituyente, modificando la conformación del Estado mexicano, en cuanto a la nacionalidad.

53. Lo expuesto permitiría concluir que la intención del Constituyente no fue ejemplificar o dejar abierta la posibilidad a ser mexicanos de otros sujetos fuera de los incluidos en el artículo.

54. Para hacer una interpretación completa no basta el análisis anterior, sino que el mencionado precepto constitucional debe ser interpretado en el análisis integral que el sistema constitucional mexicano establece para efectos del estatuto jurídico de la nacionalidad.

55. Así, es oportuno señalar que el estatuto fundamental del individuo consistente en la adquisición de la nacionalidad es un principio estructural del moderno estado constitucional de derecho, toda vez que la relación jurídica entre una persona y un país, como sería la nacionalidad, determina el reconocimiento de derechos fundamentales, sociales y políticos.

56. Ahora bien, en torno a lo que implica la nacionalidad mexicana y la relación de la persona con el Estado, el artículo 31 de la Constitución Federal,²¹ establece las obligaciones de los mexicanos, sin distinción alguna del carácter de mexicano por nacimiento o por naturalización.

57. El sistema constitucional mexicano prevé conforme al artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un sistema de otorgamiento y transmisión de la nacionalidad, sobre la base del reconocimiento tanto por nacimiento como por naturalización, atendiendo a diversos factores. Mientras para la adquisición por nacimiento, resultan relevantes elementos como el derecho de suelo (*ius soli*) y el derecho de sangre (*ius sanguinis*); para la adquisición por naturalización se consideran actos jurídicos voluntarios, el domicilio, entre otros factores, por lo que es válido concluir que el propio artículo prevé vías diversas para la adquisición de la nacionalidad mexicana.

58. Así, es sostenible establecer que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula los supuestos y casos para adquirir la nacionalidad mexicana tanto por nacimiento como por naturalización, buscando la integridad y pertenencia que dan sentido y distinguen a la nación mexicana del resto de países, a través de la continuidad, transmisión y preservación de una serie de elementos objetivos y subjetivos que representa el estatuto jurídico de la nacionalidad.

59. Dicho sistema, como se ha expuesto, ha privilegiado el nacimiento o residencia en el territorio nacional, que sin desconocer el *ius sanguinis*, lo condiciona en ciertos supuestos al elemento del territorio. En este sentido, de este análisis de la Constitución, se puede desprender una intención del Constituyente de priorizar no sólo el arraigo a la cultura mexicana, sino al suelo mexicano y a que se reconozca como mexicanos a quienes de hecho habitan en el territorio nacional.

²¹ Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"I. Ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurren a las escuelas, para recibir la educación obligatoria y, en su caso, reciban la militar, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo;

"II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

"III. Alistarse y servir en los cuerpos de reserva, conforme a la ley, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, y

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

60. Del artículo 30 constitucional se advierte que el Constituyente consideró que se presume que el arraigo e identidad mexicana se dan cuando las personas nacen o habitan en el territorio nacional o cuando se transmiten mediante lazos muy estrechos con nacionales como son la filiación en primer grado y el matrimonio. Sin embargo, en el caso de los hijos –nacidos fuera del territorio nacional– de padres mexicanos por nacimiento pero igualmente nacidos en el extranjero, el constituyente decidió no fijar dicha presunción, pues su vinculación al Estado –entendido como el conjunto de tradiciones, cultura, cuestiones políticas, sociales, económicas, entre otras– pareciera ser más lejana en razón de que se asume que sus propios padres han perdido la fuerte vinculación con este país.

61. Ahora bien, es importante tener en cuenta que si bien el caso de los hijos de mexicanos no nacidos en territorio nacional no se contempla explícitamente en el artículo 30 constitucional, ello no es impedimento para adquirir, si se desea, la nacionalidad mexicana por naturalización, ya que, como se mencionó, la Constitución establece diversas vías para adquirir la nacionalidad mexicana que atienden a diferentes factores.

62. Esto es, el hecho de que la Constitución Federal no prevea que la persona nacida fuera del territorio nacional, hijo de mexicano o mexicana por nacimiento que también nació fuera del territorio mexicano –pero mexicano por nacimiento en razón de que al menos uno de sus padres nacieron en este país–, pueda adquirir la nacionalidad mexicana por nacimiento, no implica que vulnere a estas personas el derecho a adquirir la nacionalidad, pues primeramente tendrán la de su lugar de nacimiento, y si desean adquirir la nacionalidad mexicana, podrán hacerlo mediante la vía que corresponda, la cual, en el caso, lo constituye el procedimiento de naturalización.

63. Ello se corrobora con el hecho de que el legislador ordinario,²² atendiendo a los factores mencionados, previó una vía específica para que, quienes

²² Es aplicable la jurisprudencia P. LVII/2006, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 13, de rubro y texto: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. EL ALCANCE DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE BASARSE, ESENCIALMENTE, EN LO DISPUESTO EN ÉSTA Y NO EN LAS DISPOSICIONES GENERALES EMANADAS DE ELLA.—La conclusión a la que se arribe al realizar la interpretación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe sustentarse, esencialmente, en lo previsto en las diversas disposiciones que la integran y en los antecedentes que la informan por lo que el alcance de las disposiciones de esa jerarquía no debe encontrar apoyo en lo establecido por el legislador ordinario, ya que esa forma interpretativa podría llevar al extremo de aceptar que las autoridades sujetas al orden

están en el supuesto que ahora analizamos, adquieran la nacionalidad por naturalización de manera más sencilla a diferencia de otros extranjeros sin nexos filiales a mexicanos. El artículo 20 de la Ley de Nacionalidad reglamentaria del artículo 30 de la Constitución Federal que nos ocupa, prevé que los extranjeros que deseen naturalizarse mexicanos deberán acreditar una residencia en este país de al menos cinco años inmediatos anteriores a su solicitud, salvo: *i)* cuando sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento, para lo cual bastará una residencia de dos años; *y ii)* cuando sea descendiente en línea recta en segundo grado de un mexicano por nacimiento, siempre que no cuente con otra nacionalidad al momento de la solicitud, o bien no le sean reconocidos los derechos adquiridos a partir de su nacimiento, para lo cual se exentará de comprobar la residencia mencionada.

64. El texto de la Ley de Nacionalidad, la cual es reglamentaria del artículo 30, de la Constitución Federal, que establece los supuestos y requisitos para quien desee naturalizarse mexicano, en su parte relevante, establece lo siguiente:

"Artículo 19. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

"I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

"II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

"La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

"III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

"IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta ley.

constitucional, al ejercer sus atribuciones delimitadas en la propia Constitución, estuvieran en posibilidad de ampliar o reducir su esfera constitucional o, incluso, la conferida en esa misma sede a diversos órganos del Estado o a entidades políticas diferentes a la que integran, tornando nugatoria la intención del Constituyente y generando incertidumbre en los gobernados, sin menoscabo de reconocer que acudir a lo previsto en las disposiciones de rango inferior puede ser útil únicamente para corroborar la conclusión alcanzada."

"Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta ley."

"Artículo 20. El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá acreditar que ha residido en territorio nacional cuando menos durante los últimos cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su solicitud, salvo lo dispuesto en las fracciones siguientes:

"I. Bastará una residencia de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud cuando el interesado:

"a) Sea descendiente en línea recta de un mexicano por nacimiento; Quedarán exentos de comprobar la residencia que establece la fracción I, aquellos descendientes en línea recta en segundo grado de un mexicano por nacimiento, siempre que no cuente con otra nacionalidad al momento de la solicitud; o bien no le sean reconocidos los derechos adquiridos a partir de su nacimiento;

"b) Tenga hijos mexicanos por nacimiento;

"c) Sea originario de un país latinoamericano o de la península Ibérica, o

"d) A juicio de la Secretaría, haya prestado servicios o realizado obras destacadas en materia cultural, social, científica, técnica, artística, deportiva o empresarial que beneficien a la nación. En casos excepcionales, a juicio del titular del Ejecutivo Federal, no será necesario que el extranjero acredite la residencia en el territorio nacional a que se refiere esta fracción.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, deberán acreditar que han residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.

"No será necesario que el domicilio conyugal se establezca en territorio nacional, cuando el cónyuge mexicano radique en el extranjero por encargo o comisión del Gobierno Mexicano.

"En el caso de matrimonios celebrados entre extranjeros, la adquisición de la nacionalidad mexicana por uno de los cónyuges con posterioridad al matrimonio, permitirá al otro obtener dicha nacionalidad, siempre que reúna los requisitos que exige esta fracción, y

"III. Bastará una residencia de un año inmediato anterior a la solicitud, en el caso de adoptados, así como de menores descendientes hasta segundo grado, sujetos a la patria potestad de mexicanos.

"Si los que ejercen la patria potestad no hubieren solicitado la naturalización de sus adoptados o de los menores, éstos podrán hacerlo dentro del año siguiente contado a partir de su mayoría de edad, en los términos de esta fracción.

"La Carta de Naturalización producirá sus efectos al día siguiente de su expedición."

65. De lo anterior se corrobora que existe otra vía para otorgar la nacionalidad mexicana en estos casos, como es la naturalización ya que precisamente mediante ese procedimiento los descendientes en línea recta de un mexicano podrán adquirir la nacionalidad mexicana, incluso exigiéndose menores requisitos a los descendientes de mexicanos que se quieren naturalizar frente a otros extranjeros.

66. Resulta útil atender a la parte relevante de la exposición de motivos de mil novecientos noventa y ocho que dio origen a los artículos citados de la Ley de Nacionalidad:

"Al elaborar la presente iniciativa se cuidaron de manera especial dos aspectos: en primer lugar, que los mexicanos continúen manteniendo lazos con nuestro país, para lo cual se confirma el límite a la transmisión de la nacionalidad a la primera generación nacida en el exterior ...

"El primer aspecto tiene como objetivo evitar que se creen en el extranjero generaciones que ya no estarían realmente vinculadas con el país. Sin embargo, a efecto de poder brindar a otras generaciones posteriores nacidas en el exterior, la oportunidad de establecer vínculos con nuestro país, se fija en esta iniciativa de ley una vía de naturalización privilegiada para los descendientes en línea recta de mexicanos por nacimiento que acrediten una residencia en el país mayor de dos años. ..."

67. **Conforme a lo expuesto, es dable sostener que el texto constitucional es claro respecto a que el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento no es extensivo a otros supuestos no previstos expresamente por el Constituyente, es decir, las hipótesis establecidas en el artículo 30, inciso A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben interpretarse de manera estricta pues se destinan sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en la norma, supuestos que son limitativos y no enunciativos, por lo que no se advierte la posibilidad de que pueda interpretarse de otra manera.**

68. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

69. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE. La hipótesis contenida en el artículo 30, inciso A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse de manera estricta, es decir, que abarca únicamente el supuesto relativo a que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos que hayan nacido en territorio nacional (primera generación). Así, dicha porción normativa se refiere sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en ella, sin que pueda extenderse a otras hipótesis no previstas, ya que los supuestos son limitativos y no enunciativos. Esta interpretación estricta se corrobora del propio texto del artículo constitucional, así como de la intención expresada por el constituyente y la interpretación sistemática de la Constitución en relación con la legislación ordinaria relativa a la nacionalidad.

70. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) y 2a./J. 119/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima

Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, página 202 y 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 768, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL ARTÍCULO 30, INCISO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES EXTENSIVO A SUPUESTOS NO PREVISTOS EXPRESAMENTE. La hipótesis contenida en el artículo 30, inciso A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse de manera estricta, es decir, que abarca únicamente el supuesto relativo a que son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos que hayan nacido en territorio nacional (primera generación). Así, dicha porción normativa se refiere sólo a los sujetos que están explícitamente contemplados en ella, sin que pueda extenderse a otras hipótesis no previstas, ya que los supuestos son limitativos y no enunciativos. Esta interpretación estricta se corrobora del propio texto del artículo constitucional, así como de la intención expresada por el constituyente y la interpretación sistemática de la Constitución en relación con la legislación ordinaria relativa a la nacionalidad.

2a./J. 167/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 212/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 6 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.1o.A.24 A (10a.), de título y subtítulo: "NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 2, noviembre de 2013, página 1369, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 153/2018.

Tesis de jurisprudencia 167/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RÉGIMEN TRANSITORIO DEL SISTEMA DE PENSIONES ENTRE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA DE 1973 Y VIGENTE. EL LÍMITE SUPERIOR QUE SE DEBE APLICAR AL SALARIO PROMEDIO DE LAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN QUE SIRVE DE BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES DE LOS ASEGURADOS DEL RÉGIMEN TRANSITORIO, QUE OPTARON POR EL ESQUEMA PENSIONARIO DE LA DEROGADA LEY DE 1973.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 327/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL TERCER CIRCUITO Y DÉCIMO SEXTO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 23 DE OCTUBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: N. MONTSERRAT TORRES CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito en un tema que, por ser de naturaleza laboral, corresponde a la materia de su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, ya que se formuló por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

I. Amparo directo *** , del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito.**

1. ***** promovió demanda laboral en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, del que reclamó, entre otras, las siguientes prestaciones:

"... a) Le sea reconocido ... el derecho ... sean tomadas en cuenta las cotizaciones generadas posteriores al momento en que se le otorgó la pensión de cesantía en edad avanzada bajo el régimen de la Ley del Seguro Social de 1973, ... dicha pensión le fue autorizada y otorgada a nuestro mandante con vigencia a partir del 24 de agosto de 1998 ... señalándose además de que el salario promedio de cotización de las últimas 250 semanas, a la fecha de baja del régimen obligatorio ... como se detalla en la resolución de otorgamiento de la pensión de cesantía en edad avanzada ..."

El juicio laboral se turnó a la Junta Especial Número Veinticinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, la que mediante laudo de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, determinó que el actor acreditó sus acciones y el demandado se allanó parcialmente a las peticiones; por lo que:

"... SEGUNDO.—Se condena al Instituto Mexicano del Seguro Social a que otorgue la pensión de vejez a ***** con un total de 2112 semanas tomando en cuenta un salario de cotización ... a partir del 2 de enero del 2016 ..."

2. Insatisfecho, el actor promovió el juicio de amparo directo ***** , del índice del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el que, en sesión de trece de abril de dos mil dieciocho, negó la protección constitucional, con base en lo que sigue:

"... OCTAVO.—Estudio. ... al quejoso, sí le resulta aplicable el referido artículo 33, así como la jurisprudencia en cita, debido a que ... se le otorgó dicha pensión conforme al esquema de pensiones previsto en la derogada Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, y ... al acogerse a los beneficios previstos en la legislación derogada, es inconcuso que se deben aplicar las reglas previstas en ésta para el otorgamiento de la pensión y, por tanto, para la rectificación de la misma.

"... porque únicamente los asegurados del régimen de mil novecientos setenta y tres, que hayan cotizado conforme a las reglas del régimen de

mil novecientos noventa y siete y se pensionen conforme a este último (mil novecientos noventa y siete), no se ven afectados por la jurisprudencia 2a./J. 85/2010 ... porque a ese tipo de asegurados no les resulta aplicable el artículo 33 de la ley anterior, esto es así, en virtud de que, si se acogen al esquema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social vigente, es obvio que no puede aplicárseles un dispositivo legal que ha sido derogado ...

"No obstante lo anterior no aplica para los asegurados que opten por acogerse a los beneficios de pensionarse bajo el régimen de mil novecientos setenta y tres, aun y cuando hayan seguido cotizando bajo el régimen de mil novecientos noventa y siete, y la pensión se otorgue con posterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley del Seguro Social, como en el caso aconteció (al otorgarle el instituto demandado al actor en el año dos mil uno, una pensión de cesantía por edad avanzada), porque de conformidad con el artículo tercero transitorio de la legislación en cita, tales personas pueden escoger el sistema que se adecue conforme a sus pretensiones, y si optan por pensionarse bajo el régimen de mil novecientos setenta y tres, les serán aplicadas las reglas contenidas en la Ley del Seguro Social de ese año.

"... Por consiguiente, es inconcuso que si el trabajador se inscribió con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de mil novecientos noventa y siete, pero cotizó bajo la vigencia de la nueva ley y, a su vez, en ese período se actualizan los supuestos legales para el otorgamiento de la pensión (de la que ahora reclama su modificación), y se acoga a los beneficios para la concesión de la pensión de cesantía previstos en la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, le es aplicable el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010,¹ de la Segunda Sala ... para determinar el límite superior que tiene el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, base para cuantificar su pensión, a saber, de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, como lo determinó la responsable ... el obrero inconforme aduce que dicho criterio no es aplicable al caso ... tal argumento resulta ... infundado, en la medida de que el trabajador, al momento de obtener una pensión de cesantía, mediante resolución ... de treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y ocho, bajo el régimen pensionario de la Ley del Seguro Social derogada, vigente a partir de mil

¹ De rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."

novecientos setenta y tres ... esta norma es la que le resulta aplicable, y por tanto, también la jurisprudencia de mérito.

"... Por otra parte, es también infundado lo expuesto, en cuanto a que, al cotizar semanas dentro de la vigencia de la nueva Ley del Seguro Social, le resulta aplicable el artículo vigésimo quinto transitorio ... de dicha ley, para establecer el límite superior del salario base de cotización para el cálculo de la pensión de cesantía ... porque ... esa disposición transitoria únicamente es aplicable para los asegurados que opten por pensionarse conforme al esquema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social de mil novecientos noventa y siete, no así para los que decidan acogerse a los beneficios para la concesión de la pensión de cesantía, previstos en la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, ya que a éstos les serán aplicadas las reglas contenidas en la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, entre las que no destaca que el límite superior del salario base de cotización para el cálculo de la pensión sea de veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, sino de diez veces, atento a lo previsto por el numeral 33 de la citada legislación ..."

II. Juicio de amparo directo *** , del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.**

1. ***** promovió demanda laboral en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, del que reclamó, entre otras, las siguientes prestaciones:

"... a) El ajuste de la pensión de vejez ... considerando la cantidad de ... como salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización previo a ser pensionado, toda vez que dicho salario promedio sirvió de base para calcular la pensión de vejez que con fecha 1 de septiembre de 2013 que le otorgó el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante 'Resolución para el otorgamiento de pensión de vejez' ... y con tal salario promedio ... le pagó la pensión de vejez durante dos años, del 1 de septiembre de 2013 hasta el 8 de julio de 2015, fecha esta última en que el IMSS ... determinó reducir el salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización ...

"b) El pago ... de las diferencias de pensión de vejez ...

"... e) Los incrementos a las pensiones jubilatorias ..."

El asunto se turnó a la Junta Especial Número Nueve Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la que, mediante un primer laudo (veinticinco de octubre de dos mil diecisiete), determinó que la parte actora acreditó la pro-

cedencia de su acción y el instituto demandado no justificó sus excepciones y defensas; por lo que se condenó al demandado.

2. Inconforme, el instituto demandado promovió un primer amparo directo del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el que se concedió la protección constitucional para que se emitiera un nuevo laudo:

"... b) ... en el que reitere lo que no es materia de la concesión; esto es ... 4. La condena al pago de la pensión de vejez ...

"c) En la materia de la concesión ... determine la aplicabilidad o no del artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social; y,

"d) Delimite las condenas al pago de la actualización de la pensión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo decimoprimer transitorio del decreto de reformas a la Ley del Seguro Social ..."

3. En cumplimiento a lo anterior, la Junta emitió un segundo laudo, el seis de julio de dos mil dieciocho, en el que dejó insubsistente el anterior laudo y:

"... SEGUNDO.—Se condena al Instituto Mexicano del Seguro Social, a reconocer a favor de ***** que el salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización lo fue la cantidad de ... por ello a otorgar y pagar la pensión de vejez ... y sin perjuicio de las pensiones, incrementos"

4. No estando de acuerdo, el actor promovió el amparo directo ***** , del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito (segundo), el que en sesión de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, negó la protección constitucional, con base en lo que sigue:

"... QUINTO.—Los motivos de inconformidad que se plantean son jurídicamente ineficaces ...

"El titular de la acción de amparo aduce ... que ... se le disminuyó la pensión que venía percibiendo, con lo que se afectó su subsistencia, motivo por el que no era aplicable el artículo 33 de la Ley del Seguro Social ...

"Tales aseveraciones son infundadas ...

"De lo anterior, se tiene que la autoridad consideró aplicable el artículo 33 de la Ley del Seguro Social y limitó el salario base de cotización al

equivalente a diez salarios mínimos vigentes en el mes de septiembre de dos mil trece.

"Lo anterior es legal, dado que si bien el artículo 167 de la Ley del Seguro Social dispone que el salario que servirá de base para determinar la cuantía básica de las pensiones de invalidez, vejez (como en este caso) y cesantía en edad avanzada será el promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización; también es verdad que el diverso artículo 33 del mismo ordenamiento legal señala que el salario base de cotización de los asegurados tendrá como límite superior, para los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, el de diez veces el salario mínimo.

"... De ello, se tiene la vinculación existente entre tales disposiciones, mismas que deben ser atendidas e interpretadas de manera armónica, dado que el artículo 33 fija el límite en relación con el salario base de cotización, que es el que sirve para determinar la pensión del actor, de acuerdo con lo que establece el diverso artículo 167.

"En este sentido, el salario base de cotización para la invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte será únicamente el destinado para ese sector y tendrá como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal ... según lo ordena el segundo párrafo del artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social; de ahí que ese límite debe aplicarse al salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

"... Así, ante la existencia de un precepto expreso que señala un límite para determinar el promedio salarial que sirve de base para el cálculo de las pensiones, las autoridades, sean administrativas o jurisdiccionales deben atender a lo que dispuso el legislador; en el caso, la responsable al fijar la cuantificación de la pensión de vejez del actor con base en el límite previsto en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social actuó legalmente; de ahí lo infundado de lo alegado.

"Lo dicho se apoya en la jurisprudencia número 2a./J. 85/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte ... de rubro: 'SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.' ..."

III. Amparo directo ***** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

1. ***** demandó, entre otros, al Instituto Mexicano del Seguro Social, las siguientes prestaciones:

"... A) El pago ... de la pensión de cesantía avanzada que me ha sido concedida ... desde el día 3 de octubre de 2001, fecha en la que me fue calculada y otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, ello debido a que la cantidad que se me cubre mensualmente es con mucho, menor a la que me corresponde

"C) ... reclamo el pago íntegro de tales diferencias ... deberán cuantificarse ... desde la fecha a partir de la cual se me concedió tal pensión de cesantía en edad avanzada, régimen de la Ley del Seguro Social de 1973, por el cual opté ..."

El juicio laboral se turnó a la Junta Especial Número Diecisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la que mediante laudo de dos de julio de dos mil dieciocho, determinó que el actor acreditó sus acciones y el Instituto Mexicano del Seguro Social no justificó sus excepciones y defensas:

"... SEGUNDO.—Se condena al Instituto Mexicano del Seguro Social a reconocerle al actor ... como salario diario promedio resultante de las últimas doscientas cincuenta semanas laboradas previo al otorgamiento de su pensión, el salario diario de ... aplicando los límites regulados por el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973, para efectos de determinar la cuantía básica de la pensión que le fue otorgada ... De igual manera se les condena ... a pagar las diferencias ..."

2. Insatisfecho, el actor promovió el juicio de amparo directo ***** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, el que, en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve, concedió la protección constitucional, con base en lo que sigue:

"... CUARTO.— ... Son fundados esos argumentos ...

"1. Se demandó por la rectificación y pago correcto de la pensión por cesantía en edad avanzada, otorgada el tres de octubre de dos mil uno, así como el pago de las diferencias resultantes

"3. En el laudo, en esencia, ... se declaró procedente la excepción de limitar el pago de la pensión al tope máximo de diez salarios mínimos vigentes

en el entonces Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley del Seguro Social abrogada ... Se apoyó esa decisión en la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de la Segunda Sala ... de rubro: 'SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.'

"Proceder jurisdiccional que se aparta del orden legal, pues *incorrectamente se limitó el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización a diez veces el mínimo general vigente en el entonces Distrito Federal, con base en lo previsto por el artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social, sin considerar que el ahora quejoso se trata de un asegurado que cotizó durante el régimen de transición, previsto en el artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del Seguro Social vigente a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete.*

"... se estableció un régimen transitorio para que los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación en consulta ... al cumplirse en términos de la ley derogada, los supuestos legales o el siniestro respectivo para obtener cualquiera de las pensiones, eligieran acogerse a los beneficios de aquélla o el nuevo esquema de pensiones establecido en la nueva Ley del Seguro Social.

"... En cuanto al régimen obligatorio de aportaciones ... del contenido del artículo 33 de la legislación vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete ... se estableció que el salario base de cotización de los asegurados tendría como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general vigente en el entonces Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cuyo límite superior correspondía a diez veces el referido sueldo mínimo.

"... Consecuentemente, *en el laudo reclamado incorrectamente se declaró procedente la excepción de limitar el pago de la pensión al tope máximo de diez salarios mínimos ... en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley del Seguro Social abrogada, pues se desatendió a que, en el procedimiento de instancia, se acreditó que el ahora quejoso se ubicaba en el régimen de transición, por haber sido inscrito durante el régimen de 1973, pero continuó cotizando en el actual régimen, conforme a lo previsto por el artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete.*

"Por ende, inaplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de la Segunda Sala ... toda vez que el accionante cotizó conforme al régimen de transición, con los límites y aumento gradual, previsto en el artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del Seguro Social en vigor.

"Entonces, si el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete, aumentando un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en dos mil siete, a la fecha en que se otorgó la pensión (octubre de dos mil uno), debía tomarse como base para la cuantificación respectiva, el vigente en esa fecha, multiplicado por diecinueve ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es importante precisar que, acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."² y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."³

Deriva de los referidos criterios que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe

² Visible en la página siete, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 164120.

³ Visible en la página sesenta y siete, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 166996.

ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Hechas las precisiones anteriores, conviene acotar que, de acuerdo con lo establecido en las ejecutorias reproducidas, se advierte que **si existe la contradicción de criterios denunciada**, ya que tanto el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito**, como el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideraron que para cuantificar el monto de la pensión de vejez tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones establecido en la derogada Ley del Seguro Social (1973),⁴ resulta aplicable el tope máximo de 10⁵ veces el salario mínimo⁵ previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de esta Segunda Sala, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."; y, por consiguiente, no se actualiza el supuesto del artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del Seguro Social de 1997,⁷ el que sólo rige para los asegurados

⁴ (Mil novecientos setenta y tres)

⁵ Diez.

⁶ General que rija en el entonces Distrito Federal.

⁷ (Mil novecientos noventa y siete)

⁸ (Mil novecientos setenta y tres)

que opten por pensionarse conforme al esquema establecido en la Ley del Seguro Social citada en último término.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** estimó que para cuantificar el monto de la pensión de vejez, tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones establecido en la derogada Ley del Seguro Social (1973),⁹ no resulta aplicable el tope máximo de 10⁹ veces el salario mínimo¹⁰ previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, ni la jurisprudencia 2a./J. 85/2010;¹¹ y, por consiguiente, sí se actualiza el supuesto del artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley del Seguro Social de 1997.¹²

Como se advierte, los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en establecer si para cuantificar el monto de la pensión de vejez, tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones establecido en la derogada Ley del Seguro Social (1973),¹³ resulta o no aplicable el tope máximo de 10¹⁴ salarios mínimos previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de esta Segunda Sala; ya que mientras unos consideran que sí, el otro estima que no son aplicables.

En esa tesitura, el **punto de contradicción** que se debe dilucidar estriba en establecer si para cuantificar el monto de la pensión de vejez, tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones establecido en la derogada Ley del Seguro Social (1973),¹⁵ resulta o no aplicable el tope máximo de 10¹⁶ veces el salario mínimo¹⁷ previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de esta Segunda Sala, de rubro:

⁹ Diez.

¹⁰ General que rija en el entonces Distrito Federal.

¹¹ De esta Segunda Sala, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."

¹² (Mil novecientos noventa y siete)

¹³ (Mil novecientos setenta y tres)

¹⁴ Diez.

¹⁵ (Mil novecientos setenta y tres)

¹⁶ Diez.

¹⁷ General que rija en el entonces Distrito Federal.

"SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio que aquí se establece.

Por razones metodológicas, previo a dilucidar el punto de contradicción, de manera preliminar, se realizan diversas precisiones relacionadas con el sistema de pensiones conforme a las leyes del Seguro Social derogada y vigente; en segundo término, se analizará el régimen transitorio de pensiones, lo que permitirá determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

En primer término, es factible realizar diversas precisiones en relación con el sistema de pensiones conforme a las leyes del Seguro Social derogada y vigente, a saber:

• **Régimen anterior. Esquema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social de 1973¹⁸ (derogada).**

El doce de marzo de mil novecientos setenta y tres se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social que estuvo vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, la cual preveía un sistema de pensiones que se denomina de reparto universal, el que se caracteriza porque la población activa (personas que trabajan) son quienes financian los beneficios y pago de las pensiones de la población pasiva o pensionados.

Así, las jubilaciones conforme al sistema de pensiones previsto en dicha normativa, eran administradas y pagadas por el Gobierno Federal; de ahí que los fondos eran entregados a éste, es decir, dicho sistema de seguridad social estaba basado en el principio de solidaridad en el que todas las aportaciones de los sectores involucrados (patrón, trabajador y Gobierno Federal) iban a un fondo común, del que luego se extraían para cubrir el otorgamiento

¹⁸ Mil novecientos setenta y tres.

de las prestaciones en especie y en dinero que establecía la ley de la materia, entre ellas, las derivadas del sistema pensionario, esto es, cuando los asegurados o sus beneficiarios se ubicaban en las hipótesis correspondientes para obtener la pensión.

Un aspecto que hay que destacar del régimen anterior es el relativo a que las pensiones de este esquema se cuantifican a partir del salario base de cotización, en su promedio de las últimas 250¹⁹ semanas en relación con la antigüedad del trabajador, es decir, atendiendo al número de semanas cotizadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 167²⁰ y 33 de la ley derogada; además, el salario promedio base para cuantificar las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, no podía rebasar el tope de diez veces el salario mínimo vigente para el entonces Distrito Federal, tal y como se advierte de lo siguiente:

"Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

"Tratándose de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

El anterior numeral prevé dos topes salariales claramente diferenciados, lo que determinó así el legislador:

a) Establece en el primer párrafo un tope equivalente a 25²¹ veces el salario mínimo general vigente para el entonces Distrito Federal para los ramos de retiro, enfermedad general y maternidad; y,

¹⁹ Doscientas cincuenta.

²⁰ "Artículo 167. Las pensiones anuales de invalidez y de vejez se compondrán de una cuantía básica y de incrementos anuales computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización. "La cuantía básica y los incrementos serán calculados conforme a la siguiente tabla: "... Para efectos de determinar la cuantía básica anual de la pensión y sus incrementos, se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas **doscientas cincuenta semanas de cotización**. Si el asegurado no tuviere reconocidas las doscientas cincuenta semanas señaladas se tomarán las que tuviere acreditadas, siempre que sean suficientes para el otorgamiento de una pensión por invalidez o por muerte. ..."

²¹ Veinticinco.

b) En el segundo párrafo indica como límite superior del salario base de cotización para los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, el equivalente a 10²² veces el salario mínimo general vigente para el entonces Distrito Federal.

El aspecto relevante para este asunto, estriba en que el legislador estableció en el segundo párrafo del numeral en comento, como límite superior del salario base de cotización para los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, el equivalente a 10²³ veces el salario mínimo, motivo por el cual, el salario promedio no podía rebasar dicho tope.

A este régimen pensionario (de 1973)²⁴ le es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.—De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas, de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario

²² Diez.

²³ Diez.

²⁴ (Mil novecientos setenta y tres)

promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.²⁵

Lo anterior, en razón de que si el otorgamiento de la pensión está sustentado en el régimen anterior previsto en la Ley del Seguro Social derogada, es indudable que lo relativo a la pensión aludida se deba regir con base en la ley que norma el referido sistema pensionario; consecuentemente, pese a la derogación de la anterior Ley del Seguro Social (de 1973);²⁶ ésta no deja de tener efectos jurídicos para los retirados durante su vigencia y para aquellos asegurados que, al pensionarse, eligieron el esquema establecido en la citada ley, dado que esas pensiones deben otorgarse bajo los parámetros fijados en las disposiciones de dicho cuerpo legal.

• **Régimen nuevo. Esquema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social de 1997**²⁷ (vigente).

El veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social que derogó la ley anterior (de mil novecientos setenta y tres). Esta nueva ley inicia su vigencia hasta el uno de julio de mil novecientos noventa y siete, en la que se contempla un profundo cambio en el sistema de pensiones, la cual prevé un régimen de pensiones que se denomina de cuentas individuales, en cuyo nuevo esquema las pensiones son financiadas con los recursos que los trabajadores acumularon durante su vida laboral en su cuenta individual, es decir, corren a cargo de los propios asegurados quienes deben contratar una renta vitalicia o efectuar retiros programados del saldo de su cuenta individual.

Lo anterior implica que la pensión que es otorgada conforme a la ley vigente corre a cargo de una aseguradora o de la Administradora de Fondos para el Retiro, con los fondos de la cuenta individual del trabajador; además, en este nuevo régimen las pensiones atenderán exclusivamente a las cantidades acumuladas en la cuenta individual y será el trabajador quien decida su monto, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios,

²⁵ Visible en la página trescientos once del Tomo XXXII, julio de dos mil diez, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 164218.

²⁶ (Mil novecientos setenta y tres)

²⁷ Mil novecientos noventa y siete.

pudiendo recibir el excedente en una sola exhibición, conforme a lo previsto en los artículos 157²⁸ y 164²⁹ de la Ley del Seguro Social vigente.

En ese sentido, cabe precisar que los nuevos cotizantes iniciarán su cuenta individual de retiro con base en el vigente sistema de pensiones previsto en la Ley del Seguro Social de 1997.³⁰

Un aspecto que hay que destacar de este régimen pensionario es el relativo a que en el artículo 28 de la nueva Ley del Seguro Social se establece como límite superior del salario base de cotización el equivalente a 25³¹ veces el salario mínimo general que rija en el entonces Distrito Federal; empero, dicho límite no entró en vigor de inmediato, puesto que el artículo vigésimo quinto transitorio dispuso que fuera gradual, empezando en 15³² salarios mínimos en 1997,³³ hasta llegar a 25³⁴ salarios mínimos en 2007,³⁵ conforme a lo siguiente:

²⁸ "Artículo 157. Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos en esta sección podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

"I. Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y

"II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

"Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta ley y de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

"El asegurado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia de acuerdo a lo dispuesto en la fracción I. El asegurado no podrá optar por la alternativa señalada si la renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la pensión garantizada."

²⁹ "Artículo 164. Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos en esta sección podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez. Para tal propósito podrá optar por alguna de las alternativas siguientes:

"I. Contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y

"II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro y efectuar con cargo a éste, retiros programados.

"Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en esta ley y de conformidad con las disposiciones administrativas que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para Retiro.

"El asegurado que opte por la alternativa prevista en la fracción II podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia de acuerdo a lo dispuesto en la fracción I. El asegurado no podrá optar por la alternativa señalada si la renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la pensión garantizada."

³⁰ Mil novecientos noventa y siete.

³¹ Veinticinco.

³² Quince.

³³ Mil novecientos noventa y siete.

³⁴ Veinticinco.

³⁵ Dos mil siete.

"Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva."

"Vigesimo quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el 1 de enero del año 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

"A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007."

En otras palabras, a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete está en vigor la nueva Ley del Seguro Social, en cuyo artículo 28 se establece como límite superior del salario base de cotización el equivalente a 25³⁶ veces el salario mínimo que rija en el entonces Distrito Federal, de manera general para todos los ramos de aseguramiento; cuestión diversa a la regulada en la anterior Ley del Seguro Social (1973),³⁷ en la que se previó que el salario promedio base para cuantificar las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, no podía rebasar el tope de 10³⁸ veces el salario mínimo vigente para la actual Ciudad de México.

Además, cabe precisar que la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES, POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."; no resulta aplicable a los asegurados que decidan pensionarse conforme a la

³⁶ Veinticinco.

³⁷ (Mil novecientos setenta y tres)

³⁸ Diez.

ley de 1997,³⁹ puesto que tal criterio sólo se aplica al esquema de pensiones regulado con base en la Ley de 1973.⁴⁰

• **Régimen transitorio**

En virtud de que a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete, el legislador aprobó la nueva Ley del Seguro Social (en la que previó un cambio sustancial en los sistemas pensionarios), que por incluir a asegurados que se encontraban inscritos al régimen obligatorio al amparo de la ley anterior, requirió que en las normas de tránsito se establecieran sus derechos especialmente los relacionados con el sistema de pensiones.

En efecto, la nueva Ley del Seguro Social estableció un sistema transitorio destinado a las personas que ya se encontraban afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social para proporcionarles básicamente dos modalidades de pensión:

a) Una bajo el amparo de la ley derogada (1973);⁴¹ y,

b) Otra, conforme a las normas vigentes (Ley de 1997)⁴² al momento en que deba otorgarse la pensión por alguno de los motivos previstos en la ley.

Como se ve, el asegurado tiene el derecho de elegir el sistema pensionario que mejor le convenga, lo que se plasmó, entre otras, en las siguientes disposiciones transitorias:

"Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento."

"Cuarto. Para el caso de los trabajadores que hayan cotizado en términos de la Ley del Seguro Social que se deroga, y que llegaren a pensionarse durante la vigencia de la presente ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, estará obligado, a solicitud de cada trabajador, a calcular estimativamente el

³⁹ Mil novecientos noventa y siete.

⁴⁰ Mil novecientos setenta y tres.

⁴¹ (Mil novecientos setenta y tres)

⁴² (Mil novecientos noventa y siete)

importe de su pensión para cada uno de los regímenes, a efecto de que éste pueda decidir lo que a sus intereses convenga."

"Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente ley."

"Duodécimo. Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la ley que se deroga."

"Décimo tercero. Por cuanto hace a los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro se estará a lo siguiente:

"a) Los sujetos que se encuentren en conservación de derechos y que se pensionen bajo el régimen de la ley anterior, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro en una sola exhibición.

"b) Los sujetos que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de esta ley pero que opten por lo (sic) beneficios de pensiones regulados por la ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta de seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal."

De lo anterior se advierte que los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social (30 de junio de 1997),⁴³ al momento de cumplirse, en términos de la ley derogada (de 1973),⁴⁴ los supuestos legales para el disfrute de la pensión, podrán optar por acogerse al beneficio de la citada ley (de 1973)⁴⁵ o al esquema de pensiones previsto en el nuevo ordenamiento (1997).⁴⁶

⁴³ (Treinta de junio de mil novecientos noventa y siete)

⁴⁴ (Mil novecientos setenta y tres)

⁴⁵ (Mil novecientos setenta y tres)

⁴⁶ (Mil novecientos noventa y siete)

Lo anterior implica que el trabajador que opte por jubilarse por el anterior sistema (regido por la Ley de 1973),⁴⁷ recibirá su pensión en términos de la ley vigente en mil novecientos setenta y tres.

Debe hacerse hincapié que aun cuando la anterior Ley de 1973⁴⁸ fue derogada, no deja de tener efectos jurídicos para los asegurados que, al pensionarse, eligieron el régimen de aquélla, siendo que tal pensión debe otorgarse precisamente bajo los parámetros de la citada legislación.

Las anteriores consideraciones se extraen de lo plasmado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 360/2010,⁴⁹ y fueron retomadas al fallarse los amparos en revisión 328/2012, 436/2012, 459/2012, 455/2012 y 477/2012, de los cuales derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"SEGURO SOCIAL. RÉGIMEN TRANSITORIO DEL SISTEMA DE PENSIONES ENTRE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA Y VIGENTE. SUS DIFERENCIAS.—El 21 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la actual Ley del Seguro Social, que derogó a la anterior publicada en el indicado medio de difusión oficial el 12 de marzo de 1973. La nueva ley estableció un sistema transitorio destinado a las personas afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social para proporcionarles básicamente dos modalidades de pensión: una bajo el amparo de la ley derogada y otra conforme a las normas vigentes al momento en que deba pensionárseles, alternativas a elección del asegurado. Ahora bien, este régimen está regulado en los artículos tercero, cuarto, quinto, undécimo, duodécimo y décimo tercero transitorios de la Ley del Seguro Social vigente, a partir de lo cual debe considerarse que aun cuando la ley anterior fue derogada, no deja de tener efectos jurídicos para los asegurados que al pensionarse elijan el régimen de aquélla, pues esas pensiones habrán de otorgarse bajo los parámetros de la ley de 1973, al igual que para los asegurados que se encuentren en periodo de conservación de derechos, y serán cubiertas por el Gobierno Federal. Por lo anterior, el régimen pensionario derivado de la Ley del Seguro Social derogada, no debe confundirse ni mezclarse con el de la ley vigente, por las siguientes razones: 1) Su financiamiento es distinto: la ley anterior previó un sistema de reparto en el que las pensiones se cubren con las reservas acumuladas por las aportaciones que los trabajadores afiliados al Instituto hicieron al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y corren a cargo del

⁴⁷ (Mil novecientos setenta y tres)

⁴⁸ Mil novecientos setenta y tres.

⁴⁹ En sesión de once de mayo de dos mil once.

Gobierno Federal en términos del indicado artículo duodécimo transitorio; mientras las pensiones del nuevo régimen se financian con los recursos que los trabajadores acumularon durante su vida laboral en su cuenta individual y, por tanto, se encuentran a cargo de los propios asegurados, quienes deberán contratar una renta vitalicia o efectuar retiros programados del saldo de su cuenta individual; 2) Las pensiones del régimen anterior se cuantifican a partir del salario base de cotización en su promedio de las últimas 250 semanas en relación con la antigüedad del trabajador, es decir, atendiendo al número de semanas cotizadas, conforme a los artículos 167 y 171 de la ley derogada; mientras que las nuevas pensiones atenderán exclusivamente a las cantidades acumuladas en la cuenta individual y será el trabajador quien decida su monto, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, pudiendo recibir el excedente en una sola exhibición, conforme a los artículos 157 y 164 de la Ley del Seguro Social vigente; 3) La ley derogada exige requisitos de edad para la pensión de cesantía; la nueva permite al asegurado pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios; y, 4) La pensión que el instituto otorgue al trabajador conforme al régimen de la ley de 1973 será pagada por el Gobierno Federal, en cambio, la otorgada acorde con la ley vigente correrá a cargo de una aseguradora o de la Administradora de Fondos para el Retiro, con los fondos de la cuenta individual del trabajador."

Una vez sentado lo anterior, lo que procede es dilucidar el punto de contradicción y, al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que para cuantificar el monto de la pensión de vejez tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones establecido en la derogada Ley del Seguro Social (1973),⁵⁰ sí resulta aplicable el tope máximo de 10⁵¹ veces el salario mínimo⁵² previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de esta Segunda Sala, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL

⁵⁰ (Mil novecientos setenta y tres)

⁵¹ Diez.

⁵² General que rija en el entonces Distrito Federal.

VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.", puesto que el precepto aludido está contenido en la ley que regula el régimen pensionario que se eligió, motivo por el que si se escoge el esquema previsto en una legislación, es indudable que las disposiciones de ésta son las que deben regir lo relacionado con la pensión; además de que la citada jurisprudencia se basa en un precepto que está inmerso en la normativa con base en la cual se regula la pensión; de ahí que también sea aplicable.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones transitorias de la Ley del Seguro Social vigente (1997),⁵³ en particular en el artículo tercero transitorio, los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, al momento de cumplirse, en términos de la ley derogada (de 1973),⁵⁴ los supuestos legales para el disfrute de la pensión, podrán optar por acogerse al beneficio de la citada ley (de 1973)⁵⁵ o al esquema de pensiones previsto en el nuevo ordenamiento (1997).⁵⁶

En consecuencia, si los asegurados optan por acogerse a los beneficios de pensionarse bajo el régimen de la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, aunque hayan seguido cotizando bajo el régimen de la nueva ley de mil novecientos noventa y siete, y la pensión se otorgue con posterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley del Seguro Social, se les deben aplicar para el otorgamiento de la pensión, las reglas contenidas en la Ley del Seguro Social derogada (1973),⁵⁷ dentro de las que se encuentra lo previsto en el artículo 33 de dicho cuerpo legal, relativo al tope salarial; ello en razón de que el citado precepto forma parte del cuerpo legal que rige el otorgamiento de la pensión solicitada, motivo por el cual, se le deben aplicar los numerales de esa legislación y no de otra posterior, pues de lo contrario se vulneraría el principio de seguridad jurídica.

Es decir, a los asegurados del régimen anterior, sí les resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, que prevé, como límite superior del salario base de cotización para los seguros de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, el equivalente a 10⁵⁸ veces el

⁵³ (Mil novecientos noventa y siete)

⁵⁴ (Mil novecientos setenta y tres)

⁵⁵ (Mil novecientos setenta y tres)

⁵⁶ (Mil novecientos noventa y siete)

⁵⁷ (Mil novecientos setenta y tres)

⁵⁸ Diez.

salario mínimo general que rige en el entonces Distrito Federal, motivo por el cual, el salario promedio no puede rebasar dicho tope; asimismo, a ese esquema de pensiones le resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 85/2010,⁵⁹ de esta Segunda Sala.

Lo anterior es así, en virtud de que tal criterio se emitió a la luz de la Ley del Seguro Social derogada con base en la cual se otorgó la pensión del asegurado, y en el que este Alto Tribunal estableció que en los casos que el trabajador reúna los requisitos para obtener una pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, la cuantía respectiva se determinará conforme a lo dispuesto en los numerales 167 y 133 de dicho cuerpo legal, los cuales son categóricos en señalar que el salario base de cotización para ese tipo de asegurados tendrá como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el entonces Distrito Federal; de ahí que ese límite debe aplicarse al salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, que sirven de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

En ese contexto, si el esquema de pensión elegido por un asegurado se rige por determinada normativa, es indudable que las disposiciones aplicables para regular lo relativo a la pensión, deben ser las contenidas en el mismo cuerpo legal.

Por otra parte, es factible puntualizar que el tope salarial de 10⁶⁰ veces el salario mínimo,⁶¹ previsto en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, no rige para los asegurados del nuevo régimen o que se hayan decidido por el actual esquema pensionario [los asegurados del régimen de la ley derogada de 1973,⁶² que hayan cotizado conforme a las reglas del esquema de la Ley de 1997⁶³ y se pensionen conforme a esta última], puesto que éstos se deben regular con la normatividad vigente, al ser la que rige el nuevo sistema pensionario.

⁵⁹ "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."

⁶⁰ Diez.

⁶¹ General que rija en el entonces Distrito Federal.

⁶² Mil novecientos setenta y tres.

⁶³ Mil novecientos noventa y siete.

Es decir, los asegurados del nuevo régimen no se verán afectados por la jurisprudencia 2a./J. 85/2010⁶⁴ (que interpreta el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973),⁶⁵ porque a éstos no les resulta aplicable dicho numeral, siendo que si se acogieron al nuevo sistema de pensiones de la Ley del Seguro Social vigente (1997),⁶⁶ no se les puede aplicar un dispositivo legal que pertenece a otra normativa y ha sido derogado, motivo por el cual, los que deben servir como base para otorgar la pensión son los parámetros de la ley vigente, en su correlativo (artículo 28).

En sentido contrario, lo dispuesto en el numeral 28 de la nueva Ley del Seguro Social (tope salarial de 25⁶⁷ salarios mínimos), no se aplica para los asegurados que optaron por acogerse al beneficio de pensionarse bajo el esquema de la ley derogada de 1973,⁶⁸ aunque hayan seguido cotizando bajo el régimen de 1997⁶⁹ y la pensión se otorgue con posterioridad a la entrada en vigor de la ley vigente (1997),⁷⁰ dado que en términos del artículo tercero transitorio de la legislación citada en último lugar, tales asegurados pueden elegir el sistema de pensiones que más les convenga; por lo que si optan por pensionarse conforme al esquema de la ley anterior (1973),⁷¹ les serán aplicables las reglas de la ley de ese año (artículo 33 de la normativa derogada).

Además, cabe precisar que el régimen pensionario derivado de la ley derogada de mil novecientos setenta y tres no debe mezclarse con el de la ley vigente, esto es, si se obtuvo una pensión por vejez bajo el régimen pensionario de la Ley del Seguro Social de 1973,⁷² y se pretende que se calcule la pensión correspondiente –utilizando el tope salarial base de cotización de 25⁷³ veces el salario mínimo, previsto en los artículos 28 y vigésimo quinto transitorio de la actual ley– que rige para el esquema de la vigente ley de 1997;⁷⁴ ello es jurídicamente inaceptable, en virtud de que el financiamiento del régimen de pensión anterior y el nuevo son distintos, motivo por el cual, a cada uno se le debe aplicar la normativa correspondiente a su esquema pensionario.

⁶⁴ "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997."

⁶⁵ (Mil novecientos setenta y tres)

⁶⁶ (Mil novecientos noventa y siete)

⁶⁷ Veinticinco.

⁶⁸ Mil novecientos setenta y tres.

⁶⁹ Mil novecientos noventa y siete.

⁷⁰ (Mil novecientos noventa y siete)

⁷¹ (Mil novecientos setenta y tres)

⁷² Mil novecientos setenta y tres.

⁷³ Veinticinco.

⁷⁴ Mil novecientos noventa y siete.

En ese contexto, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que es indudable que si un trabajador se inscribió con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social de mil novecientos noventa y siete, pero cotizó bajo la vigencia de la nueva normativa; además, en ese periodo se actualizaron los supuestos legales para el otorgamiento de la pensión y se acogió a los beneficios para la concesión de la pensión de vejez previstos en la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, le es aplicable el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres, así como la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de esta Segunda Sala, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.", para determinar el límite superior que tiene el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, base para cuantificar su pensión, a saber, de diez veces el salario mínimo general vigente en el entonces Distrito Federal; por consiguiente, no se puede aplicar el tope de 25⁷⁵ salarios mínimos previsto en el artículo vigésimo quinto transitorio, de la Ley del Seguro Social de 1997,⁷⁶ puesto que sólo rige para los asegurados que opten por pensionarse conforme al esquema establecido en la Ley del Seguro Social vigente.

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que se cita a continuación:

RÉGIMEN TRANSITORIO DEL SISTEMA DE PENSIONES ENTRE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA DE 1973 Y VIGENTE. EL LÍMITE SUPERIOR QUE SE DEBE APLICAR AL SALARIO PROMEDIO DE LAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN QUE SIRVE DE BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES DE LOS ASEGURADOS DEL RÉGIMEN TRANSITORIO, QUE OPTARON POR EL ESQUEMA PENSIONARIO DE LA DEROGADA LEY DE 1973. Para cuantificar el monto de la pensión de vejez tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones de la derogada Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, resultan aplicables el tope máximo de diez veces el salario mínimo previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la

⁷⁵ Veinticinco.

⁷⁶ Mil novecientos noventa y siete.

jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 85/2010, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.", pues al acogerse a los beneficios para la concesión de la pensión de vejez previstos en la ley derogada, deben regirse por las disposiciones de esa normativa.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se emite en esta resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 114/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1417.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RÉGIMEN TRANSITORIO DEL SISTEMA DE PENSIONES ENTRE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA DE 1973 Y VIGENTE. EL LÍMITE SUPERIOR QUE SE DEBE APLICAR AL SALARIO PROMEDIO DE LAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN QUE SIRVE DE BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES DE LOS ASEGURADOS DEL RÉGIMEN TRANSITORIO, QUE OPTARON POR EL ESQUEMA PENSIONARIO DE LA DEROGADA LEY DE 1973.

Para cuantificar el monto de la pensión de vejez tratándose de asegurados que se ubican en el régimen transitorio y que se acogieron al esquema de pensiones de la derogada Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, resultan aplicables el tope máximo de diez veces el salario mínimo previsto en el artículo 33, segundo párrafo, del citado cuerpo normativo, así como la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 85/2010, de rubro: "SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.", pues al acogerse a los beneficios para la concesión de la pensión de vejez previstos en la ley derogada, deben regirse por las disposiciones de esa normativa.

2a./J. 164/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 327/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo del Tercer Circuito y Décimo Sexto del Primer Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 23 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: N. Montserrat Torres Contreras.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 671/2017, el sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 46/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 803/2018.

Tesis de jurisprudencia 164/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de noviembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA, EL SEÑALAMIENTO DEL ACTOR ES INSUFICIENTE PARA TENER A UNA PERSONA COMO REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS.

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. FORMA DE EMPLAZAMIENTO AL REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 369/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y TERCERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: EDUARDO ROMERO TAGLE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.²

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, porque la parte denunciante son los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, con sede en la ciudad de Apizaco, Tlaxcala.³

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

³ En términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** Los órganos colegiados sostuvieron, en los asuntos antes señalados, lo siguiente:

I. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, que ayudó en el dictado de la sentencia al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, con sede en Apizaco, Tlaxcala, correspondiente al amparo directo 290/2018 –cuaderno auxiliar 972/2018–, en sesión de quince de febrero de dos mil diecinueve.

1. El veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, Funhedi, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió un **juicio contencioso administrativo** en contra de una resolución emitida por la Administradora Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Tlaxcala "1", de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal del Servicio de Administración Tributaria, en la que se le determinó un crédito fiscal y se le condenó a pagar un reparto adicional de utilidades a sus trabajadores.

Por lo que hace al reparto de utilidades, la empresa señaló como representante de los trabajadores terceros interesados al señor Ernesto Hernández López.

2. En consecuencia, la Sala Regional Tlaxcala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa admitió la demanda en la vía ordinaria y **ordenó llamar a juicio al señor Hernández López en su carácter de representante de los trabajadores terceros interesados.**

3. Mediante acuerdo de uno de junio de dos mil diecisiete, la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró **precluido el derecho de la parte tercera interesada** de presentarse al juicio y tuvo por no contestada la demanda.

4. El veintinueve de junio de dos mil diecisiete, la parte actora presentó una **primera ampliación de su demanda**, señalando nuevos actos impugnados; en consecuencia, la Sala Administrativa tuvo por admitida la ampliación y ordenó dar vista a la autoridad demandada y a la parte tercero interesada para que la contestaran.

Cabe señalar que, si bien quien denunció la contradicción fue el Tribunal Colegiado auxiliado, esta Segunda Sala ha reconocido una amplia legitimación para que los Tribunales Colegiados formulen denuncias de contradicción de tesis. Tal criterio fue sostenido en la contradicción de tesis 234/2019, resuelta en sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecinueve.

5. Por acuerdo de seis de octubre de dos mil diecisiete, la Sala Administrativa **tuvo por precluido el derecho de la parte tercero interesada** para contestar la primera ampliación de demanda.

6. El cinco de octubre de dos mil diecisiete, la parte actora presentó una **segunda ampliación de su demanda**, señalando nuevos actos impugnados; en consecuencia, la Sala Administrativa tuvo por admitida la ampliación y ordenó dar vista a la autoridad demandada para que la contestaran.

7. Por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, se tuvo a la autoridad responsable contestando la segunda ampliación de la demanda y por admitidas las pruebas que ofreció.

8. Una vez que concluyó la etapa de alegatos correspondiente, la Sala Administrativa dictó la **sentencia** respectiva en el juicio contencioso administrativo, en la que señaló que la parte actora probó parcialmente su pretensión, por lo que ordenó que se declarara la **nulidad** de la resolución reclamada.

9. En contra de tal determinación, la empresa Funhedi, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió un juicio de **amparo directo**. En consecuencia, el asunto fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, con sede en Apizaco, Tlaxcala, quien admitió la demanda y registró el expediente con el número de amparo directo 290/2018.

10. El asunto fue enviado al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, para el dictado de la sentencia. Dicho tribunal emitió la resolución respectiva en la que determinó que advertía de oficio que en el asunto existía un vicio en el procedimiento que ameritaba su reposición.

El tribunal auxiliar afirmó que el señalamiento del tercero interesado no depende del criterio del actor en el juicio, ni del de la Sala Administrativa, sino que es un Estado de derecho que debe ser reconocido por el órgano jurisdiccional para que se le emplace y éste pueda intervenir en el asunto.

Afirmó que le corresponde a la Sala Administrativa del conocimiento verificar el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. Sostuvo que una de estas formalidades, que además es de orden público, es el emplazamiento a juicio de todas las personas que tengan derecho a intervenir en él. Afirmó que, para asegurar el cumplimiento de esta formalidad, la Sala Administrativa debe realizar todos los actos necesarios, a fin de que los terceros interesados sean oídos en juicio y sostuvo que debe ordenarse la

reposición del procedimiento cuando la Sala Administrativa no cumple con esta obligación.

El tribunal auxiliar consideró que, toda vez que la empresa demandó la nulidad de la resolución mediante la cual se le ordenó efectuar un reparto adicional de utilidades a sus trabajadores, a éstos les correspondía el carácter de terceros interesados en el juicio de nulidad. Advirtió que, si bien la Sala responsable ordenó el emplazamiento del representante de los trabajadores en el domicilio que señaló el actor, esta actuación se llevó a cabo de forma irregular.

Lo anterior, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque las diligencias de notificación efectuadas por la actuario de la Sala responsable, con el fin de notificar a la parte tercera interesada, no fueron acordes a lo establecido en el artículo 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De acuerdo con lo narrado por el Tribunal Colegiado, las diligencias de notificación tuvieron lugar de la siguiente manera: La actuario acudió en un primer momento al domicilio señalado por el actor como el de la parte tercera interesada y, luego de cerciorarse plenamente de que fuera el domicilio correcto, atendió a su llamado una persona distinta al representante de los trabajadores. En consecuencia, la actuario procedió a dejar citatorio para que la persona buscada, la esperara en ese domicilio a las 09:00 horas del día primero de abril de dos mil diecisiete, con el apercibimiento de que, en caso de no estar presente, se entendería la diligencia con la persona que se encontrara en el domicilio.

Sin embargo, la actuario acudió nuevamente al domicilio referido a las 09:00 horas del día tres de abril de dos mil diecisiete –esto es, dos días después de la fecha señalada en el citatorio previo–. Una vez que se cercioró de que fuera el lugar indicado, acudió a su llamado una tercer persona quien le informó que el señor Ernesto Hernández López –el representante de los terceros interesados en el juicio– no se encontraba en el domicilio, por lo que la actuario hizo efectivo el apercibimiento hecho en el citatorio y procedió a notificar el acuerdo de admisión de demanda y le corrió traslado a la persona que se encontraba presente con el escrito inicial y sus anexos.

En consecuencia, el Tribunal Colegiado sostuvo que, no obstante que la actuario se constituyó nuevamente en el domicilio de la demandada, lo reali-

zó en una fecha posterior a la señalada en el citatorio y, por tanto, el emplazamiento practicado a la parte tercero interesada debía considerarse irregular.

En segundo lugar, el Tribunal Colegiado auxiliar indicó que en el expediente del juicio contencioso no existía alguna constancia que le generara certeza jurídica de que Ernesto Hernández López fuera el representante de la parte tercero interesada. Afirmó que ello obligaba a la Sala Administrativa a investigar en quién recae tal representación con todos los medios legales que tuviese a su alcance.

Explicó que lo anterior es así, dado que lo fundamental es garantizar que los trabajadores de la empresa actora, en su carácter de terceros interesados, puedan acudir al juicio a defender sus intereses, para lo cual es necesario tener certeza de que son debidamente representados en el juicio.

Con base en lo anterior, el Tribunal Colegiado auxiliar determinó conceder el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la Sala responsable hiciera lo siguiente:

- a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada.
- b) Repusiera el procedimiento a fin de emplazar debidamente y de forma personal, con carácter de terceros interesados, a los trabajadores de la empresa actora a través de quien efectivamente fuera su legítimo representante, lo que debía acreditarse fehacientemente.
- c) En caso de no lograr el emplazamiento, investigara en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social si existe un registro de algún sindicato de trabajadores de la empresa actora y, de no ser así, solicitara a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo su intervención, para la formación de una coalición de defensa de sus intereses en el asunto.

II. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 374/2014 en sesión de dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

1. En mayo de dos mil catorce, la empresa Recubrimientos Plásticos, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió un juicio de amparo directo en contra de una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, en la que se reconoció la validez de una resolución por la que se le ordenó realizar un reparto adicional de utilidades a sus trabajadores.

2. Conoció del juicio el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. El órgano jurisdiccional en comento ordenó la reposición del procedimiento toda vez que advirtió una violación procesal referente al emplazamiento a los trabajadores de la empresa como terceros interesados en el juicio.

Al respecto, hizo referencia a la jurisprudencia **146/2011**,⁴ emitida por esta Segunda Sala, en donde se estableció que los trabajadores de la empresa –en los procedimientos en los que el patrón demanda la nulidad de una resolución que ordena el reparto adicional de utilidades– deberán ser llamados a juicio por conducto de quien los represente.

Partiendo de lo establecido en la jurisprudencia de esta Segunda Sala, el Tribunal Colegiado sostuvo que en la resolución reclamada, se determinó un reparto adicional de utilidades a los trabajadores de la quejosa, por lo cual debió existir certeza de que las personas señaladas como representantes de dichos trabajadores fueron emplazados correctamente a juicio y afirmó que la Sala Administrativa debió cerciorarse de que quedara en autos constancia efectiva de ello.

Determinó que, si bien la empresa actora señaló los nombres de los representantes de los trabajadores, así como su domicilio para llevar a cabo las notificaciones correspondientes, la Sala Administrativa –con el fin de realizar el emplazamiento– procedió a notificarlos por correo certificado con acuse de recibo. Asimismo, estableció que en los acuses respectivos, se advertía que las cédulas de emplazamiento fueron recibidas por individuos con nombres diversos a los señalados por la parte actora como representantes de los trabajadores.

Sin embargo, indicó que con esa notificación la Sala Administrativa tuvo por efectuado el emplazamiento. Posteriormente, explicó que, debido a que los terceros interesados no comparecieron a juicio, la Sala tuvo por precluido su derecho y dictó la sentencia reclamada.

El Tribunal Colegiado señaló que la Sala no dispuso lo necesario para emplazar a juicio a los terceros interesados. Afirmó que no existían constancias

⁴ Jurisprudencia de rubro: "REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. LOS TRABAJADORES, COMO TERCEROS, DEBEN SER LLAMADOS A JUICIO POR CONDUCTO DE QUIEN LOS REPRESENTA, CUANDO SE DEMANDA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1466.

que evidenciaran un emplazamiento regular a los trabajadores en su carácter de terceros interesados, pues, en su opinión, ello requería de un emplazamiento personal con presencia jurisdiccional y cercioramiento de las circunstancias representacionales, elementos que no podían cumplirse a través de una notificación por correo certificado.

Derivado de lo anterior, el Tribunal Colegiado decidió conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la Sala responsable hiciera lo siguiente:

- a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada.
- b) Ordenara la reposición del procedimiento para que se emplazara personalmente a las personas que la parte actora señaló como representantes de los trabajadores terceros interesados.
- c) En el supuesto de que se verificara alguna hipótesis que imposibilitara dicho emplazamiento, requiriera nuevamente a la actora para que precisara el nombre o domicilio de los representantes.
- d) Una vez hecho el emplazamiento y verificada su legalidad, dictara la sentencia que corresponda.

A mayor abundamiento, el Tribunal Colegiado afirmó que no pasaba por alto que en asuntos anteriores había sostenido el criterio de que, en los juicios contenciosos administrativos en los que se impugna una resolución que ordena el reparto adicional de utilidades a trabajadores, la Sala Administrativa debía investigar en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o, en su caso, en la Junta de Conciliación y de Arbitraje, si existía registrado un sindicato, y, en caso de que no fuera así, debía solicitar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo que interviniera para formar una coalición para la defensa de los intereses comunes de los trabajadores.

Estas consideraciones las plasmó en la jurisprudencia II.3o.A. J/9 (10a.), de rubro: "TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL QUE SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE ORDENA A UNA EMPRESA EL REPARTO DE UTILIDADES. EFECTOS DEL AMPARO QUE SE CONCEDE CONTRA LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE PARA QUE SE EMPLACE COMO TALES A LOS TRABAJADORES DEL ACTOR."⁵

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 3, septiembre de 2012, página 1468 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas».

Sin embargo, de una nueva reflexión, concluyó que la información respecto de quién es el representante de la parte tercera interesada sólo corresponde otorgarla a la parte actora, debido a que es un requisito de procedibilidad de la demanda que sólo ella conoce.

Como apoyo a lo anterior, citó un criterio emitido por la Primera Sala de esta Suprema Corte⁶ en el que se establece que, cuando existan terceros interesados en un procedimiento contencioso administrativo y el actor no señala sus nombres y domicilios, la ley prevé que debe tenerse por no presentada la demanda respectiva. El criterio también establece que lo anterior no viola el derecho a la tutela jurisdiccional, pues la exigencia de proporcionar los datos de los terceros interesados resulta razonable.

Siguiendo lo establecido por la Primera Sala, afirmó que exigir a la Sala Administrativa ante la cual se ventila la controversia que investigue los nombres y domicilios de las contrapartes sería contrario al artículo 17 constitucional, pues ello la obligaría a invertir una infinidad de tiempo y recursos materiales y humanos para llamar a las contrapartes al proceso.

Asimismo, precisó que el argumento sostenido guarda coherencia con lo establecido por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 146/2011,⁷ en donde se establece que, tratándose de asuntos en los que se ordene el reparto adicional de utilidades, debe emplazarse al representante de los trabajadores. El Tribunal Colegiado alegó que, para realizar dicha diligencia, se debe requerir al actor a efecto de que informe ante quién deberá realizarse el emplazamiento. Lo anterior, exime al órgano jurisdiccional de utilizar sus propios recursos para efectuar una investigación, asegurando un procedimiento expedito y procurando la garantía de audiencia de los terceros interesados.

⁶ Tesis aislada LIII/2007, de rubro: "PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 14, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER QUE SE TENDRÁ POR NO PRESENTADA LA DEMANDA CUANDO EXISTEN TERCEROS INTERESADOS Y NO SE PROPORCIONE SU NOMBRE Y DOMICILIO, NO VIOLA EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 656.

⁷ De rubro: "REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. LOS TRABAJADORES, COMO TERCEROS, DEBEN SER LLAMADOS A JUICIO POR CONDUCTO DE QUIEN LOS REPRESENTA, CUANDO SE DEMANDA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2011, Tomo 3 (sic), página 1466.

III. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 519/2016, en sesión de seis de abril de dos mil diecisiete.

1. En agosto de dos mil dieciséis, la empresa Giesecke y Devrient de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió un juicio de amparo directo en contra de una sentencia definitiva dictada en un juicio contencioso administrativo, en la cual se reconoció la validez de una resolución por la que se le ordenó realizar un reparto adicional de utilidades a sus trabajadores.

2. Correspondió conocer del juicio al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito. El órgano jurisdiccional, al emitir la sentencia correspondiente, ordenó la reposición del procedimiento al advertir de oficio una violación procesal referente al indebido emplazamiento a los trabajadores de la empresa actora como terceros interesados en el juicio.

El Tribunal Colegiado advirtió que la actuario del tribunal se constituyó en el domicilio indicado por la parte actora para emplazar a la persona que ésta señaló como representante de los trabajadores terceros interesados, pero no pudo realizar la diligencia. Transcribió la razón actuarial correspondiente en la que se establece que la actuario le solicitó a la persona que encontró en el domicilio que se identificara, pero ésta le dijo que no traía consigo una identificación y que se retiraría para conseguirla, sin que regresara posteriormente, por lo que la actuario tuvo que retirarse del lugar.⁸

Señaló que, derivado del contenido de la razón actuarial, el Magistrado instructor de la Sala ordenó que la admisión de la demanda y las subsecuentes actuaciones le fueron notificadas a la parte tercero interesada mediante boletín electrónico.

El Tribunal Colegiado indicó que, posteriormente, la actora precisó cuál era su domicilio, que coincide con el de la representante de los terceros interesados, y afirmó que éste no tenía las características descritas en la razón actuarial.⁹ El Tribunal Colegiado sostuvo que, como consecuencia de esta

⁸ La actuario señaló que si bien en un inicio fue atendida por cierta persona distinta al representante de los trabajadores, a quien le dejaría el citatorio respectivo para posteriormente llevar a cabo la notificación correspondiente el día y hora indicados, dicha persona argumentó que iría por su identificación, sin embargo, nunca regresó; razón por la cual no pudo dejar el citatorio correspondiente.

⁹ En específico, la actuario describió el lugar del emplazamiento como un área verde. Sin embargo, la actora señaló que dicho domicilio se encontraba en un área urbanizada.

aclaración, la Sala responsable ordenó que las subsecuentes notificaciones se realizaran en el domicilio indicado por la actora. A pesar de lo anterior, el Tribunal Colegiado advirtió que las notificaciones que fueron dirigidas a la parte tercero interesada, se entendieron con el autorizado de la parte actora, no con la representante de los trabajadores.

El Tribunal Colegiado afirmó que el emplazamiento a los trabajadores fue irregular, pues consideró que, como consecuencia de la manifestación de la actora que evidenció que la actuaria se había constituido en un domicilio incorrecto, la Sala debió haber ordenado que se volviera a realizar un emplazamiento personal a la representante de los trabajadores. El Tribunal Colegiado también afirmó que fue ilegal que las notificaciones posteriores a la parte tercera interesada fueran entendidas con el autorizado de la actora.

Reiteró que el emplazamiento de la parte tercera interesada requería una notificación personal con presencia jurisdiccional y cercioramiento de las circunstancias representacionales enunciadas, elementos que sostuvo no podían cumplirse a través de una notificación por boletín electrónico.

Derivado de lo antes mencionado, el Tribunal Colegiado **concedió el amparo a la quejosa** para el efecto de que la Sala responsable hiciera lo siguiente:

- a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada.
- b) Repusiera el procedimiento para el único efecto de emplazar personalmente a juicio a los trabajadores terceros interesados, por conducto de la persona a la que la actora le atribuyó el carácter de representante de los trabajadores.
- c) Una vez hecho el emplazamiento y verificada su legalidad, dictara la sentencia que corresponda.

A mayor abundamiento, el Tribunal Colegiado reiteró las consideraciones por las que en el amparo directo 374/2014, se apartó del criterio que anteriormente había plasmado en su jurisprudencia II.3o.A. J/9 (10a.).

Indicó que la información respecto de quién es el representante de la parte tercero interesada sólo corresponde otorgarla a la parte actora, debido a que es un requisito de procedibilidad de la demanda que sólo ella conoce, así como que el que la Sala Administrativa tuviera que investigar el nombre y

el domicilio de los terceros interesados le obligaría a invertir una infinidad de tiempo y recursos materiales y humanos.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Para establecer si existe una contradicción de tesis debe de atenderse a lo establecido en la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁰

De dicho criterio se desprende que para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando éstos sean aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Por tanto, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o re-

¹⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

cursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, sino que basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de esta Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."¹¹

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que:

a) En los fallos dictados por los órganos jurisdiccionales contendientes se abordaron los mismos puntos jurídicos, ambos en relación con los juicios contenciosos administrativos en los que se impugna la validez de una resolución por la que se ordena un reparto adicional de utilidades a trabajadores. En primer lugar, analizaron si, en estos procedimientos, debe tenerse como representante de los terceros interesados a la persona que el actor señale en la demanda inicial o si la Sala Administrativa debe realizar ciertas acciones para establecer quién cuenta con esta representación. En segundo lugar, ambos tribunales analizaron cuál debe ser la dinámica de emplazamiento al representante de los terceros interesados en estos procedimientos y, en específico, qué debe hacer la Sala Administrativa cuando resulte imposible emplazar a la persona que la parte actora señala como representante de los terceros interesados.

b) Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas respecto de estos puntos. En relación con el primer punto, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región afirmó, al resolver el amparo directo 290/2018 –cuaderno auxiliar 972/2018–, que el artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que

¹¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

el actor debe señalar el nombre y domicilio del tercero interesado. Sin embargo, indicó que el señalamiento del tercero no depende del criterio del actor, ni del de la Sala, sino de un estado de derecho —el que la resolución que llegue a dictarse pueda ocasionarles a estas personas un perjuicio irreparable— que debe ser reconocido por el órgano jurisdiccional para integrar correctamente la relación procesal-litigiosa. Asimismo, sostuvo que, dado que el emplazamiento es de orden público y la Sala Administrativa tiene la obligación de verificar el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, ésta debe realizar todos los actos necesarios, a fin de que los trabajadores terceros interesados sean oídos en juicio, incluso investigar el nombre y domicilio del representante de los trabajadores.

En otras palabras, el Tribunal Colegiado auxiliar afirmó que, en los juicios contenciosos administrativos en los que se analiza la validez de una resolución por la que se ordena un reparto adicional de utilidades a trabajadores, no debe tenerse como representante de los terceros interesados a la persona que señale el actor, sino más bien a la persona que efectiva y legalmente cuente con esa representación. Asimismo, sostuvo que la Sala Administrativa debe realizar todos los actos necesarios para garantizar la participación de los trabajadores en el juicio, lo que puede exigir que investigue el nombre y domicilio de su representante.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 374/2014 y 519/2016, estableció que en estos procedimientos la información respecto de quién es el representante de la parte tercera interesada sólo corresponde otorgarla a la parte actora, debido a que el señalamiento de esta parte es un requisito de procedibilidad de la demanda que sólo ella conoce. Asimismo, afirmó expresamente que las Salas Administrativas no deben investigar el nombre y domicilio de los representantes de los trabajadores, pues ello sería contrario al artículo 17 constitucional, dado que obligaría a las Salas Administrativas a invertir una infinidad de tiempo y recursos materiales y humanos.¹²

¹² Cabe mencionar que la tesis jurisprudencial II.3o.A. J/9 (10a.), que el Tribunal Colegiado abandonó en estos asuntos había sido utilizada con anterioridad por ese mismo tribunal en casos en los que se emplazó a la persona señalada por el actor, pero existían dudas sobre si ésta realmente era la representante de los trabajadores. En estos asuntos se adoptó el mismo criterio que el del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el amparo directo 290/2018, es decir, que en esos supuestos la Sala Administrativa debe investigar en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social si existe un registro de algún sindicato de trabajadores de la empresa actora y, de no ser así, solicitar a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo su intervención, para la formación de una coalición de defensa de sus intereses en el asunto. Véase el amparo directo 412/2011, resuelto en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil once.

En relación con el segundo punto, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región señaló que, en los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de una resolución por la que se ordena un reparto adicional de utilidades, cuando no pueda emplazarse a la persona que el actor señaló como representante de los trabajadores terceros interesados, la Sala Administrativa debe investigar en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social si existe un registro de algún sindicato de trabajadores de la empresa actora y, de no ser así, solicitar a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo su intervención, para la formación de una coalición de defensa de sus intereses en el asunto.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito sostuvo que, en estos procedimientos, cuando no sea posible emplazar a la persona que el actor señaló como representante de los trabajadores, la Sala Administrativa debe requerirle al actor para que precise su nombre y domicilio.

En consecuencia, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema consiste en resolver los siguientes cuestionamientos:

En los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de una resolución por la que se ordena a una persona un reparto adicional de utilidades a sus trabajadores, ¿debe tenerse necesariamente como representante de los trabajadores terceros interesados a la persona que el actor señale en la demanda o debe la Sala Administrativa realizar ciertas acciones para establecer quién cuenta con esta representación?

Por otro lado, en estos procedimientos, ¿cuál debe ser la dinámica de emplazamiento al representante de los trabajadores terceros interesados?, ¿qué debe hacer la Sala Administrativa cuando resulte imposible realizar este emplazamiento?

QUINTO.—**Estudio.** Una vez precisados los puntos de contradicción, esta Segunda Sala considera que los criterios que deben prevalecer son los que se procede a desarrollar:

De conformidad con el artículo 123, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal, los trabajadores tienen derecho a una participación en las utilidades de las empresas en las que laboran, esto es, un derecho a que se les reparta un porcentaje de sus utilidades. El inciso e) de esta fracción señala que el cálculo de la utilidad de la empresa, para efectos del pago de partici-

paciones a los trabajadores, debe tomar como base la renta gravable calculada conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta.¹³

A su vez, los artículos 76, fracción V,¹⁴ y 110, fracción VI,¹⁵ de la Ley del Impuesto sobre la Renta establecen que los contribuyentes que sean personas morales o personas físicas con actividades empresariales deben incluir en su declaración anual del impuesto sobre la renta el monto que corresponda a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa. Esto es, los artículos recién mencionados señalan que es el propio contribuyente el que debe calcular la renta gravable y la participación de los trabajadores en las utilidades.

Ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ejercer sus facultades de comprobación y determinar que el cálculo de la renta gravable realizado por el contribuyente es incorrecto. En ese supuesto, los artículos 122 de la Ley Federal del Trabajo¹⁶ y 21 del Reglamento de los Artículos 121

¹³ "Artículo 123. ...

"A. ...

"IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas: ...

"e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley."

¹⁴ "Artículo 76. Los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en este título, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta Ley, tendrán las siguientes: ...

"V. Presentar declaración en la que se determine el resultado fiscal del ejercicio o la utilidad gravable del mismo y el monto del impuesto correspondiente, ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine dicho ejercicio. En dicha declaración también se determinarán la utilidad fiscal y el monto que corresponda a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa."

¹⁵ "Artículo 110. Los contribuyentes personas físicas sujetos al régimen establecido en esta Sección, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de esta ley y en las demás disposiciones fiscales, tendrán las siguientes: ...

"VI. En la declaración anual que se presente determinarán la utilidad fiscal y el monto que corresponda a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa."

¹⁶ "Artículo 122. El reparto de utilidades entre los trabajadores deberá efectuarse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que deba pagarse el impuesto anual, aun cuando esté en trámite objeción de los trabajadores.

"Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumente el monto de la utilidad gravable, sin haber mediado objeción de los trabajadores o haber sido ésta resuelta, el reparto adicional se hará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que se notifique la resolución. Sólo en el caso de que ésta fuera impugnada por el patrón, se suspenderá el pago del reparto adicional hasta que la resolución quede firme, garantizándose el interés de los trabajadores.

"El importe de las utilidades no reclamadas en el año en que sean exigibles, se agregará a la utilidad repartible del año siguiente."

y 122 de la Ley Federal del Trabajo¹⁷ prevén que el patrón deberá realizar un reparto adicional de utilidades, situación que la Secretaría de Hacienda notificará al patrón y al sindicato o la mayoría de los trabajadores de la empresa, así como comunicar a las autoridades laborales competentes para que vigilen que se realice el pago correspondiente.

En la tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2011,¹⁸ esta Segunda Sala estableció que la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que determina una variación en la renta variable tiene efectos fiscales, pero también laborales, pues tiene como consecuencia que el patrón deba realizar un reparto adicional de utilidades, **lo que trasciende a la esfera jurídica de los trabajadores**. Por lo mismo, afirmó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa no sólo como autoridad fiscal, sino también como autoridad laboral al emitir esta resolución.

Los artículos 121, fracción IV,¹⁹ y 122 de la Ley Federal del Trabajo señalan de manera expresa que el patrón tiene derecho a impugnar la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la que se determina la obligación de realizar un reparto adicional de utilidades. En la tesis XLI/2019,²⁰

¹⁷ **Artículo 21.** Las autoridades fiscales podrán ejercer en cualquier tiempo las facultades de comprobación a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, aun cuando no se hubiere presentado escrito de objeciones por parte de los trabajadores, y de comprobar que la renta gravable de las empresas es mayor, procederá a ordenar las liquidaciones del impuesto sobre la renta omitido y notificar al patrón, así como al sindicato o la mayoría de los trabajadores que es procedente hacer un reparto adicional.

"Dicho resultado, se deberá comunicar a las autoridades laborales competentes, a fin de que puedan actuar conforme a sus atribuciones, vigilando que se efectúe el pago y sancionando su incumplimiento."

¹⁸ Tesis de rubro: "PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS. LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA VARIACIÓN EN LA RENTA GRAVABLE Y POR TANTO UNA VARIACIÓN EN EL REPARTO DE UTILIDADES PRODUCE CONSECUENCIAS TANTO FISCALES COMO LABORALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774.

¹⁹ **Artículo 121.** El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las normas siguientes: "...

IV. Dentro de los treinta días siguientes a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación variara a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

"Lo anterior, a excepción de que el patrón hubiese obtenido del tribunal, la suspensión del reparto adicional de utilidades."

²⁰ Tesis de rubro: "REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. EL ARTÍCULO 985 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, QUE PREVÉ EL PLAZO DE 3 DÍAS PARA GARANTIZAR EL INTERÉS DE LOS TRABAJADORES ANTE LA POSIBLE SUSPENSIÓN DE AQUÉL, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

esta Segunda Sala señaló que el patrón cuenta con dos medios o recursos ordinarios a través de los cuales puede impugnar la resolución: el recurso de revocación y el juicio de nulidad. Si bien ambos son procedimientos administrativos, cuando en ellos se revisa la resolución en comento los procedimientos adquieren notas particulares, al tener el acto impugnado o recurrido efectos laborales. En este supuesto el órgano que conoce del medio o recurso debe observar el cumplimiento de las disposiciones en materia de trabajo, así como el respeto de los derechos de los trabajadores.

En efecto, la decisión de la Sala Administrativa en el juicio de nulidad en el que se analiza la validez de la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades puede repercutir en los derechos de los trabajadores. Ello es así, pues, en caso de anularse la resolución, el patrón ya no tendría la obligación de realizar un reparto adicional de utilidades. Por lo anterior, esta Segunda Sala estableció en la tesis jurisprudencial 2a./J. 146/2011,²¹ que en estos juicios de nulidad **los trabajadores tienen el carácter de terceros interesados** y deben ser emplazados a través de su representante.

Así, a pesar de que se trata de un procedimiento en sede administrativa, lo cierto es que por su naturaleza y la de los intereses en juego, **este tipo de juicios tienen una incidencia en los derechos de los trabajadores**, aspecto que debe ser tomado en consideración en la presente sentencia.

Precisado lo anterior, cabe señalar que de acuerdo con la interpretación que esta Segunda Sala ha realizado del artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,²² la exigencia de que el actor señale correctamente el nombre o domicilio del representante de los terceros interesados es una carga procesal, esto es, un requisito para la procedencia de su demanda.

(sic), Décima Época, Libro 68, Tomo II, julio de 2019, página 1004 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas».

²¹ Tesis de rubro: "REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. LOS TRABAJADORES, COMO TERCEROS, DEBEN SER LLAMADOS A JUICIO POR CONDUCTO DE QUIEN LOS REPRESENTA, CUANDO SE DEMANDA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1466.

²² "Artículo 14. La demanda deberá indicar: ...

"VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya."

En la contradicción de tesis 212/2011 recién citada, esta Segunda Sala estableció que, en los procedimientos que se analizan en esta contradicción de tesis, este artículo exige al actor señalar al representante del sindicato en caso de existir.

Ello genera como primera consecuencia, que cuando el actor no señala el nombre o domicilio del citado representante, la Sala Administrativa debe requerirlo para que lo haga bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo sin expresar un motivo justificado, la demanda resultará improcedente.²³ Similar situación ocurre cuando se intenta realizar el emplazamiento, pero se genera una imposibilidad derivado de una imprecisión por parte del actor al señalar el nombre y domicilio del representante de los trabajadores, escenario en que la Sala Administrativa deberá requerir al actor para que cumpla con su carga procesal y corrija esa imprecisión. Lo anterior, **a efecto de contar con ese dato para que el emplazamiento se realice en términos de ley a la persona señalada en el escrito de demanda de juicio de nulidad.**

En este primer momento, la Sala Administrativa no tiene una obligación de investigar necesariamente en estos procedimientos el nombre y domicilio del representante de los trabajadores, pues ello conllevaría una exigencia de utilizar recursos humanos y materiales para suplir las omisiones o deficiencias de la demanda del actor, situación que operaría en perjuicio de los trabajadores terceros interesados.

Lo anterior se debe a que en la mayoría de los asuntos no resulta necesario que la Sala Administrativa ejerza sus facultades para mejor proveer con la finalidad de obtener documentación que acredite que la persona emplazada efectivamente cuenta con la representación del sindicato y, en consecuencia, de los trabajadores de la empresa. Ello es así, pues, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,²⁴ la persona que fue emplazada como representante de los trabajadores terceros interesados, **al apersonarse en el juicio, tiene la carga procesal de justificar su derecho para intervenir en el asunto**, lo que en estos casos se traduce en la obligación de acreditar que legalmente cuenta con la representación de los trabajadores.

El establecimiento de esta carga resulta razonable si se toma en consideración que el representante de los trabajadores es la parte que cuenta con

²³ **Artículo 14.** La demanda deberá indicar: ...

"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda ..."

²⁴ **Artículo 18.** El tercero, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto."

mayor facilidad para obtener y presentar el documento idóneo para acreditar la representación según el artículo 692, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo:²⁵ la certificación que extiende la autoridad registradora de haber quedado inscrita la directiva del sindicato.²⁶ Por tanto, cuando el representante se apersona en el juicio pero no cumple con esta carga procesal, la Sala Administrativa debe requerirle que subsane esta omisión.

En suma, el señalamiento del nombre y domicilio del representante del tercero interesado y la presentación u ofrecimiento de una constancia o documento que acredite la representación de los trabajadores terceros interesados no es una obligación que recaiga en un inicio en la Sala Administrativa. Más bien son cargas procesales que la ley les impone al actor y a la persona que se apersona en el juicio con el carácter de representante de los trabajadores, respectivamente.

A manera de recapitulación, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el actor recae –como carga procesal– el señalamiento de los terceros interesados y de su representante, ante lo cual, **el emplazamiento deberá ser ordenado a la persona indicada en el escrito inicial de demanda**. Sin embargo, únicamente se tendrá formalmente a tal persona como representante de los trabajadores cuando al apersonarse, en términos de lo que exige la propia ley, acredite su derecho para comparecer en el asunto.

De esta manera, el señalamiento que se contenga en la demanda no resulta suficiente para tener a cierta persona como representante de los trabajadores, sino que **esta situación habrá de verificarse una vez que la persona en cuestión sea emplazada debidamente y se apersona justificando precisamente el carácter de representante**.

A partir de lo anterior y sin intención de exhaustividad, esta Segunda Sala advierte que existen algunos supuestos en los que la Sala Administrativa excepcionalmente debe investigar si existe algún sindicato de la empresa y,

²⁵ "Artículo 692. Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

"Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas: ...

"IV. Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la autoridad registradora correspondiente, de haber quedado inscrita la directiva del sindicato. También podrán comparecer por conducto de apoderado legal, quien en todos los casos deberá ser abogado, licenciado en derecho o pasante."

²⁶ No debe pasarse por alto que el artículo 693 de la Ley Federal del Trabajo establece que también puede tenerse por acreditada la personalidad de los representantes de los sindicatos con otros documentos siempre y cuando resulten convincentes para el tribunal.

en caso de ser así, confirmar el nombre y domicilio del representante sindical de los trabajadores, con la finalidad de respetar el acceso a la justicia del contribuyente y/o cerciorarse de que en el asunto se emplazó o emplazará a la persona que efectivamente representa a los trabajadores.

Un primer supuesto se da cuando el actor manifiesta bajo protesta de decir verdad un motivo justificado por el cual no está en posibilidad de conocer el nombre y domicilio del representante de los trabajadores de conformidad con ley y el estatuto del sindicato, y solicita a la Sala que investigue estos datos. Exigir al actor que señale el nombre y domicilio del representante en estos casos haría nugatorio su derecho de acceso a la justicia.

Un segundo supuesto tiene lugar cuando la persona señalada como representante de los trabajadores por el actor es emplazada, pero no comparece en el juicio y, en consecuencia, no proporciona documentos que acrediten que efectivamente cuenta con la representación de los trabajadores.

Lo mismo sucede en el tercer supuesto en el que la persona señalada como representante sí se apersona en el juicio, pero no acredita que efectivamente cuenta con la representación de los trabajadores, a pesar del requerimiento de la Sala Administrativa. El incumplimiento de las cargas procesales por parte de una persona que en realidad no cuenta con la representación de la parte tercera interesada no puede afectar a los trabajadores.

Así, en estos dos últimos supuestos, la Sala Administrativa debe cerciorarse de que la persona emplazada efectivamente cuenta con esa representación antes de tener por precluida la posibilidad de los trabajadores de hacer valer lo que a su derecho corresponde.

Esta Segunda Sala considera que, para determinar o cerciorarse del nombre y domicilio del representante de los trabajadores en estos supuestos, la Sala Administrativa debe ejercer sus facultades para mejor proveer, previstas en los artículos 79²⁷ y 80²⁸ del Código Federal de Procedimientos Civiles

²⁷ **Artículo 79.** Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

"Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes."

²⁸ **Artículo 80.** Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se

de aplicación supletoria en estos procedimientos, conforme al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.²⁹ En específico, la Sala Administrativa debe requerir a la autoridad encargada del registro de las organizaciones sindicales que le informe si existe un registro de un sindicato de la empresa y, en caso de ser así, el nombre y domicilio de su representante.

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha reconocido que el registro del sindicato no tiene efectos constitutivos, pero ha establecido que a través de éste la autoridad da fe de que el acto constitutivo reúne los requisitos de fondo que exige la ley.³⁰ Aunado a lo anterior, la Ley Federal del Trabajo señala que el registro genera efectos ante todas las autoridades y que los datos del registro son la prueba idónea de la representación de un sindicato.³¹ Por esas razones, esta Segunda Sala considera que el requerimiento en los términos recién señalados es el que proporciona la mayor certeza posible sobre en quién recae la representación del sindicato y cuál es su domicilio y, en consecuencia, es la mejor manera de asegurar que se integre adecuadamente la relación procesal y que se respete el derecho de audiencia de los trabajadores en estos supuestos excepcionales.

En suma, recordemos que en la presente sentencia se ha sostenido que en un inicio, la Sala Administrativa debe ordenar la diligencia de empla-

estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En la práctica de esas diligencias, obrarán como lo estimen procedente, para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar los derechos de las partes, y procurando en todo su igualdad."

²⁹ **Artículo 1.** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley ..."

³⁰ Véase la tesis aislada LII/99, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, de rubro "SINDICATOS. SU REGISTRO NO TIENE EFECTOS CONSTITUTIVOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 15.

³¹ **Artículo 368.** El registro del sindicato y de su directiva, otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, produce efectos ante todas las autoridades."

Artículo 692. Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

"Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas: ...

IV. Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la autoridad registradora correspondiente, de haber quedado inscrita la directiva del sindicato. También podrán comparecer por conducto de apoderado legal, quien en todos los casos deberá ser abogado, licenciado en derecho o pasante."

zamiento a la persona que el actor señaló en su demanda como representante de los trabajadores de los terceros interesados y en el domicilio también indicado por éste.

Sin embargo, en caso de que (i) el actor manifieste bajo protesta de decir verdad un motivo justificado por el cual no está en posibilidad de conocer el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; (ii) la persona emplazada no comparezca a juicio a defender los derechos de los trabajadores; o bien, (iii) al comparecer no pueda acreditar su carácter como representante de los terceros interesados, entonces se actualiza una obligación a cargo de la Sala Administrativa, a efecto de que investigue ante las autoridades competentes si existe un sindicato de la empresa y en su caso, quién es el representante y cuál es domicilio, a efecto de que se realice el emplazamiento en los términos que prevé la normativa aplicable.

Los anteriores elementos permiten concluir que, contrario a lo determinado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en términos del artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,³² el carácter de representante de los trabajadores terceros interesados –en este tipo de juicios relativos a repartos adicionales de las utilidades de las empresas– **no necesariamente estará acotado al señalamiento que realice el actor en su escrito inicial de demanda de nulidad.**

En primer lugar, el carácter de terceros interesados de los trabajadores y el carácter de representante de éstos no se adquiere por el señalamiento del actor, sino que es una condición que se obtiene por ministerio de ley o por un acto jurídico celebrado por los trabajadores de la empresa. El artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no le otorga al patrón una libertad de señalar a una persona como tercero interesado, más bien le impone una carga procesal con la intención de que a través del emplazamiento se integre debidamente la relación procesal y se garantice audiencia a las partes que podrían ser afectadas por la resolución.

En efecto, el artículo 3, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo³³ señala que, en los juicios de nulidad, es tercero

³² "Artículo 14. La demanda deberá indicar: ...

"VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya."

³³ "Artículo 3. Son partes en el juicio contencioso administrativo: ...

"III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante."

interesado quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. De acuerdo con lo anterior, el que los trabajadores sean terceros interesados no depende necesariamente del señalamiento del actor, sino del hecho de que tienen derecho a una participación en las utilidades de la empresa y la pretensión del actor de que se anule la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades podría ser contraria a ese derecho.

Lo anterior es así, dado que el artículo 375 de la Ley Federal del Trabajo³⁴ prevé que los sindicatos representarán a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan y el artículo 376 de esa misma ley³⁵ establece que la representación del sindicato la ejercerá su secretario general o la persona que designe su directiva, a menos que los estatutos del sindicato señalen lo contrario.

De igual manera, la existencia de un representante de los trabajadores no queda al arbitrio del patrón contribuyente. Más bien suele derivar del ejercicio del derecho de los trabajadores de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, mediante la constitución de un sindicato o la afiliación a éste.

En segundo lugar, el tener como representante de los trabajadores terceros interesados única y exclusivamente a la persona que señala el actor podría ser contrario a las finalidades que la ley pretende alcanzar a través de su emplazamiento. Ello permitiría que el patrón, por error o dolo, señale como representante a una persona que no tiene ese carácter, lo que conlleva un riesgo de que el representante no se aperse en el juicio y la Sala tenga por precluido tal derecho. Lo anterior obstaculizaría la consecución de las finalidades que, de acuerdo a la contradicción de tesis 212/2011,³⁶ que dio lugar a

³⁴ "**Artículo 375.** Los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que les correspondan, sin perjuicio del derecho de los trabajadores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, a petición del trabajador, la intervención del sindicato."

³⁵ "**Artículo 376.** La representación del sindicato se ejercerá por su secretario general o por la persona que designe su directiva, salvo disposición especial de los estatutos.

"Los miembros de la directiva sindical que sean separados por el patrón o que se separen por causa imputable a éste, continuarán ejerciendo sus funciones salvo lo que dispongan los estatutos."

³⁶ Resuelta por esta Segunda Sala en sesión de diez de agosto de dos mil once, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos (ponente), Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

la tesis jurisprudencial 2a./J. 146/2011 ya citada, tiene el que se llame a los trabajadores, a través de su representante, al juicio de nulidad: **que se integre adecuadamente la relación procesal y que los trabajadores puedan hacer valer lo que a su derecho corresponda.**

Así, la presente resolución reconoce la obligación que tiene la Sala Administrativa de cerciorarse, antes de dictar sentencia o tener por precluido el derecho de los trabajadores de hacer valer lo que a su derecho corresponda, que en el expediente exista algún documento o constancia que acredite que la persona que fue emplazada efectivamente cuenta con la representación de los trabajadores. Ello permite a la Sala Administrativa asegurarse, como rectora del procedimiento contencioso administrativo, de que la relación procesal se integró correctamente y de que se le concedió audiencia a los trabajadores cuyos derechos pudieran verse afectados por la resolución del asunto.³⁷

SEXTO.—**Criterios que deben prevalecer.** En atención a los anteriores razonamientos, deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia las tesis siguientes:

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. FORMA DE EMPLAZAMIENTO AL REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA. En los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades, los trabajadores terceros interesados deben ser emplazados a través de su representante. Así, para que la Sala Administrativa pueda ordenar este emplazamiento, el artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le impone al actor la carga procesal de señalar en su demanda el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; cuando no lo haga, o cuando al realizar el emplazamiento resulte imposible por su imprecisión al indicar estos datos, la Sala Administrativa debe requerirlo bajo el apercibimiento

³⁷ Al respecto, es necesario tomar en cuenta que el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que el debido emplazamiento de las partes forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento que el órgano jurisdiccional debe garantizar. A manera de ejemplo y por analogía, véase la tesis jurisprudencial P./J. 44/96, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO. SI NO FUE EMPLAZADO DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SIN QUE OBSTEN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y MODALIDADES QUE SE IMPONGAN EN LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo IV, julio de 1996, página 85.

que, de no hacerlo sin expresar un motivo justificado, la demanda resultará improcedente. En este primer momento, la Sala Administrativa no tiene una obligación de investigar necesariamente el nombre y domicilio del representante de los trabajadores, pues en la mayoría de los asuntos ello no resulta necesario, ya que el artículo 18 de la ley citada le impone a la persona que fue emplazada la carga de justificar su derecho para intervenir en el asunto al apersonarse en el juicio, lo que en estos casos se traduce en la obligación de acreditar que legalmente cuenta con tal representación. A partir de lo anterior, existen algunos supuestos en los que la Sala Administrativa excepcionalmente debe requerir a la autoridad competente que le informe si existe un registro de un sindicato de la empresa y, en caso de ser así, el nombre y domicilio de su representante, los cuales se actualizan cuando: (i) el actor manifieste, bajo protesta de decir verdad, un motivo justificado por el cual no está en posibilidad de conocer el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; (ii) la persona emplazada no comparezca a juicio a defender los derechos de los trabajadores; o bien, (iii) al comparecer no pueda acreditar su carácter como representante de los terceros interesados.

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA, EL SEÑALAMIENTO DEL ACTOR ES INSUFICIENTE PARA TENER A UNA PERSONA COMO REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS. En los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores de una empresa, éstos tienen el carácter de terceros interesados y deben ser emplazados a través de su representante. El artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le impone al actor la carga procesal de indicar en su demanda el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; sin embargo, el señalamiento de una persona en la demanda del juicio de nulidad es insuficiente para tenerla como representante de los trabajadores, porque el carácter de terceros interesados de los trabajadores y el carácter de representante de éstos no se adquieren por el señalamiento del actor, sino que son una condición que se obtiene por ministerio de ley o por un acto jurídico celebrado por los trabajadores de la empresa. En efecto, el artículo 3o., fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que en los juicios de nulidad es tercero interesado quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. De igual manera, la existencia de un representante de los trabajadores suele derivar del ejercicio del derecho de éstos de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, mediante la constitución de un sindicato o la afiliación a éste, así como del derecho de elegir

a su directiva. Adicionalmente, considerar que el señalamiento del actor es suficiente para tener a una persona como representante permitiría que el patrón, por error o dolo, indique como tal a una persona que no tiene ese carácter, obstaculizando la integración adecuada de la relación procesal y que los trabajadores puedan hacer valer lo que a su derecho corresponda. Por lo anterior, la representación efectiva de los trabajadores por parte de la persona señalada por el actor debe ser verificada por la Sala Administrativa una vez que la persona en cuestión sea emplazada debidamente y se apersona en el juicio justificando su carácter de representante, conforme al artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por esta Segunda Sala, en el considerando sexto de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquense las tesis de jurisprudencia que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA, EL SEÑALAMIENTO DEL ACTOR ES INSUFICIENTE PARA TENER A UNA PERSONA COMO REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS.

En los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades a los trabajadores de una empresa, éstos tienen el carácter de terceros interesados y deben ser emplazados a través de su representante. El artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le impone al actor la carga procesal de indicar en su demanda el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; sin embargo, el señalamiento de una persona en la demanda del juicio de nulidad es insuficiente para tenerla como representante de los trabajadores, porque el carácter de terceros interesados de los trabajadores y el carácter de representante de éstos no se adquieren por el señalamiento del actor, sino que son una condición que se obtiene por ministerio de ley o por un acto jurídico celebrado por los trabajadores de la empresa. En efecto, el artículo 3o., fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que en los juicios de nulidad es tercero interesado quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. De igual manera, la existencia de un representante de los trabajadores suele derivar del ejercicio del derecho de éstos de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, mediante la constitución de un sindicato o la afiliación a éste, así como del derecho de elegir a su directiva. Adicionalmente, considerar que el señalamiento del actor es suficiente para tener a una persona como representante permitiría que el patrón, por error o dolo, indique como tal a una persona que no tiene ese carácter, obstaculizando la integración adecuada de la relación procesal y que los trabajadores puedan hacer valer lo que a su derecho corresponda. Por lo anterior, la representación efectiva de los trabajadores por parte de la persona señalada por el actor debe ser verificada por la Sala Administrativa una vez que la persona en cuestión sea emplazada debidamente y se apersona en el juicio justificando su carácter de representante, conforme al artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

2a./J. 171/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 369/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Tercero de Circuito del

Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.3o.A.197 A (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO A LOS TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN QUE SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA EL REPARTO DE UTILIDADES. DEBE ORDENARSE ÚNICAMENTE A LAS PERSONAS Y EN EL DOMICILIO SEÑALADOS POR EL ACTOR [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA II.3o.A. J/9 (10a.)]", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2114, con número de registro digital: 2016560; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo directo 290/2018 (cuaderno auxiliar 972/2018).

Tesis de jurisprudencia 171/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES. FORMA DE EMPLAZAMIENTO AL REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES TERCEROS INTERESADOS EN LOS JUICIOS DE NULIDAD EN LOS QUE SE IMPUGNA LA VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA.

En los juicios de nulidad en los que se analiza la validez de la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ordena un reparto adicional de utilidades, los trabajadores terceros interesados deben ser emplazados a través de su representante. Así, para que la Sala Administrativa pueda ordenar este emplazamiento, el artículo 14, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo le impone al actor la carga procesal de señalar en su demanda el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; cuando no lo haga, o cuando al realizar el emplazamiento resulte imposible por su imprecisión al indicar estos datos, la Sala Administrativa debe requerirlo bajo el apercibimiento que, de no hacerlo sin expresar un motivo justificado, la demanda resultará improcedente. En este primer momento, la Sala Administrativa no tiene una obligación de investigar necesariamente el nombre y domicilio del representante de

los trabajadores, pues en la mayoría de los asuntos ello no resulta necesario, ya que el artículo 18 de la ley citada le impone a la persona que fue emplazada la carga de justificar su derecho para intervenir en el asunto al apersonarse en el juicio, lo que en estos casos se traduce en la obligación de acreditar que legalmente cuenta con tal representación. A partir de lo anterior, existen algunos supuestos en los que la Sala Administrativa excepcionalmente debe requerir a la autoridad competente que le informe si existe un registro de un sindicato de la empresa y, en caso de ser así, el nombre y domicilio de su representante, los cuales se actualizan cuando: (i) el actor manifieste, bajo protesta de decir verdad, un motivo justificado por el cual no está en posibilidad de conocer el nombre y domicilio del representante de los trabajadores; (ii) la persona emplazada no comparezca a juicio a defender los derechos de los trabajadores; o bien, (iii) al comparecer no pueda acreditar su carácter como representante de los terceros interesados.

2a./J. 170/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 369/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.3o.A.197 A (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO A LOS TERCEROS INTERESADOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN QUE SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA EL REPARTO DE UTILIDADES. DEBE ORDENARSE ÚNICAMENTE A LAS PERSONAS Y EN EL DOMICILIO SEÑALADOS POR EL ACTOR [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA II.3o.A. J/9 (10a.)].", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2114, con número de registro digital: 2016560; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo directo 290/2018 (cuaderno auxiliar 972/2018).

Tesis de jurisprudencia 170/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 309/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

III. Competencia

7. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo prescrito en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de la misma materia y de diferente Circuito, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

IV. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima porque fue formulada por el subprocurador fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien está legitimado para formularla de acuerdo a lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, por ser quien compareció en representación del presidente de la República en los juicios de los que derivaron los criterios ahora contendientes, autoridad que tuvo la calidad de responsable en ambos juicios.⁷

⁷ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE SE SUSTENTÓ UNA DE LAS TESIS, TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA."

V. Existencia de la contradicción

9. El Pleno de este Tribunal ha establecido que para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸

(Novena Época. Registro digital: 163384. Primera Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, materia común, tesis 1a./J. 77/2010, página 5)

⁸ Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpe la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúen buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

10. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

11. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyeran en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los tribunales colegiados de circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

12. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a. Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección (interpretación) de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

13. A efecto de constatar si, en el caso, los criterios materia de la denuncia de contradicción abordan un mismo punto jurídico y se contraponen entre sí o no, resulta conveniente precisar cuál fue el análisis efectuado en cada una de las ejecutorias correspondientes, atento a lo siguiente:

14. Recurso de revisión incidental 137/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

La quejosa promovió amparo indirecto en el cual reclamó la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve y solicitó la suspensión en contra de la aplicación de esa norma.

15. Al proveer sobre la suspensión definitiva, la Jueza de Distrito **negó** la concesión de la medida cautelar por considerar que, en términos de lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 390/2016, resulta improcedente conceder la suspensión contra actos prohibitivos, porque sería contrario a la naturaleza de la institución, ya que su efecto es mantener las cosas en el estado en que se encuentran y no permitir la ejecución de actos que la autoridad responsable prohibió, de ahí que consideró que en este supuesto la suspensión tendría efectos restitutorios.

16. Inconforme con la resolución respectiva, la quejosa interpuso recurso de revisión el cual fue turnado al citado Tribunal Colegiado, quien **confirmó** la interlocutoria que **negó** la suspensión definitiva, con base en los siguientes argumentos:

- Como lo sostuvo la Jueza, la restricción establecida en la norma impugnada se traduce en una prohibición para la quejosa, por lo que conceder la suspensión en este supuesto implicaría no sólo mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino permitir la ejecución de actos que la autoridad responsable prohibió.

- De acuerdo con la exposición de motivos correspondiente, la restricción a la compensación universal prevista en el artículo 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, se justifica por ser una medida para contrarrestar el impacto negativo de dicha figura jurídica que dio lugar a una evasión lisa y llana del impuesto a pagar, o por la práctica de acreditamientos ficticios soportados en comprobantes fiscales de operaciones inexistentes; por lo que la motivación que dio paso a la modificación de la fracción VI del artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, descansa en la intención de limitar la compensación abierta entre diferentes impuestos para combatir la evasión fiscal.

- De conceder la suspensión, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, ya que la modificación de las normas impugnadas pretende que la autoridad tributaria tenga un control eficaz sobre el acreditamiento del impuesto al valor agregado, así como un

mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos que permiten llevar a cabo la compensación.

17. **Recurso de revisión incidental 146/2019, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.** La quejosa promovió juicio de amparo para reclamar la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve y solicitó la suspensión para el efecto de que tal norma no le sea aplicada y, en su lugar, pudiera seguir compensando las cantidades que tenga a su favor contra las que esté obligada a pagar por adeudo propio o por retención de terceros y que deriven de impuestos federales distintos.

18. El Juez de Distrito **concedió** la suspensión definitiva al considerar que los efectos solicitados no privan a la colectividad de un beneficio, ni le generan un daño que de otro modo no resentiría, ya que la compensación es una forma de extinguir obligaciones en materia fiscal que constituye un derecho de los contribuyentes para contrarrestar las cargas impositivas con las cantidades que tengan por concepto de saldo a favor o pago de lo indebido, aunado a que la compensación no implica eximir a los sujetos pasivos de su obligación de contribuir al gasto público, y a que con la concesión de la suspensión en modo alguno se estaría paralizando ni obstaculizando las facultades de comprobación, gestión y vigilancia de las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento de las obligaciones de esa naturaleza.

19. Además, sostuvo que si bien la finalidad de la modificación reclamada busca prevenir acreditamientos ficticios con base en comprobantes fiscales de operaciones inexistentes, no debe dejarse de observar que las limitaciones introducidas en la norma impugnada no son el único mecanismo con el que cuenta la autoridad para lograr ese objetivo; y que la decisión no implica que la suspensión otorgada tenga un efecto constitutivo, ya que previo a la modificación de la norma combatida, los contribuyentes ya podían optar por compensar las cantidades.

20. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el presidente de la República y la jefa del Servicio de Administración Tributaria interpusieron recursos de revisión en contra de esa resolución, de los cuales conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien **confirmó** la resolución recurrida al estimar:

- Con base en el acuse de recibo de la declaración provisional de impuestos federales ofrecido por la quejosa, de cuyo contenido observó un saldo favorable por concepto del impuesto al valor agregado, tuvo por acreditado que

los actos cuya suspensión solicitó la quejosa no son de naturaleza futura, por lo que le asistía derecho para obtener la medida cautelar.

- En una nueva reflexión –dado que en asuntos análogos y previamente resueltos por ese tribunal en los que se concluyó la improcedencia de la suspensión en relación con los efectos y consecuencias del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve–, el tribunal **otorgó** la medida en forma definitiva para que la quejosa continúe gozando del beneficio de compensar los saldos a favor con los impuestos a su cargo, ya que con ello no se contravienen disposiciones de orden público ni se afecta el interés social.

- Consideró que no es posible sostener que la improcedencia de la suspensión derive de una infracción al orden público, en la medida en que el marco legal de referencia para determinar dicha violación lo constituye la propia norma impugnada que establece la restricción al modelo de compensación.

- Tampoco se genera un daño a la colectividad, ya que con su otorgamiento no se exime a los sujetos pasivos de cumplir con su obligación de contribuir al gasto público.

- En la exposición de motivos de la ley cuestionada, se sostuvo que el incorrecto aprovechamiento del mecanismo de compensación generó en algunos causantes evasión de impuestos en perjuicio de las arcas públicas; sin embargo, los motivos referidos no llevaron al tribunal a concluir que con la concesión de la medida se afecte el interés social, ya que la suspensión no exime a la quejosa de realizar la compensación en términos de la normatividad aplicable, ni constituye una autorización para evadir o eludir sus obligaciones fiscales; tampoco supone un impedimento para que la autoridad responsable ejerza los instrumentos de fiscalización con los que cuenta para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

- De considerar que con la concesión de la suspensión se afecta el interés social (atento a que en la exposición de motivos, se sostuvo que la finalidad de la modificación permite combatir la evasión fiscal en que han incurrido algunos contribuyentes), implicaría que al negar la medida cautelar, se estaría en el supuesto de que todos los sujetos pasivos de la relación tributaria han incurrido en dicha práctica.

- A pesar de que la Ley de Amparo actualmente permite que la suspensión tenga efectos restitutorios, su concesión no generaría ese efecto porque previo a la entrada en vigor de la norma reclamada, los contribuyentes ya

tenían la posibilidad de compensar sus saldos como una forma de extinción de obligaciones fiscales.

21. Sentado lo anterior, de lo sintetizado puede advertirse que en los fallos materia de la presente contradicción de tesis hubo pronunciamientos por parte de los Tribunales Colegiados correspondientes, en cuanto al **otorgamiento de la suspensión definitiva en contra de los efectos y consecuencias generados por la aplicación de lo previsto en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve (relativo al mecanismo denominado "compensación universal")**, tópico en el cual se adoptaron posturas contradictorias por parte de los órganos contendientes.

22. En efecto, para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito **no procede el otorgamiento de la suspensión definitiva** en contra de los efectos y aplicación de esa norma porque la finalidad que se persiguió con la adecuación legislativa es el limitar la compensación (anteriormente abierta entre los diferentes impuestos) como medida para combatir las prácticas de evasión fiscal, lo cual es un fin legítimo en el que la sociedad está interesada, por lo que de otorgarse la medida solicitada, se causaría un perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público ya que la modificación de la norma impugnada pretende que la autoridad tributaria tenga un control eficaz sobre el acreditamiento de los impuestos, así como un mejor registro de la recaudación de cada uno de los impuestos respecto de los que se puede llevar a cabo la compensación.

23. Por su parte, derivado de una nueva reflexión, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que debe **concederse la suspensión definitiva** en contra de los efectos del referido precepto legal, porque ello no afecta al interés social ni contraviene disposiciones de orden público, ya que con su otorgamiento no se exige a los sujetos pasivos del pago de tributos de cumplir con su obligación de contribuir al gasto público, ni se libera a la quejosa de realizar el procedimiento de compensación atento a los términos establecidos en la normatividad aplicable y mucho menos constituye una autorización para que evada o eluda sus obligaciones fiscales. Asimismo, ese tribunal estimó que el otorgamiento de la medida no constituye un impedimento para que la autoridad ejerza sus facultades de fiscalización para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

24. Lo expuesto demuestra que ambos tribunales analizaron un mismo tópico, (relativo a la procedencia de la suspensión definitiva en contra de la aplicación y efectos producidos por el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve) y

adoptaron posturas contrarias entre sí, pues mientras un órgano determinó que es improcedente esa medida por existir una afectación al interés social y contravenirse disposiciones de orden público, el otro órgano concluyó su procedencia al estimar satisfecho tal requisito.

25. En este orden, la materia de la presente contradicción de criterios se constriñe a dar respuesta al planteamiento, consistente en determinar **si cuando se reclama la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecinueve y se solicita la suspensión en contra de su aplicación y consecuencias, se satisface o no el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo y, en consecuencia, si procede o no conceder la suspensión definitiva.**

VI. Estudio

26. A efecto de responder el planteamiento a solucionar, resulta conveniente traer a colación las consideraciones sustentadas por este órgano jurisdiccional al resolver la contradicción de tesis 96/2019,⁹ cuya materia consistió en determinar si cuando se reclama la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve y se solicita la suspensión provisional en contra de su aplicación y consecuencias, se satisface o no el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo y, en consecuencia, si procede o no conceder la medida cautelar.

27. En la correspondiente ejecutoria, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esencialmente, sostuvo lo siguiente:

- El objeto de la suspensión (provisional, por ser la analizada en aquella ejecutoria) es detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guardan al momento de la promoción del juicio para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen, destruyendo la materia del amparo.

- Para la procedencia de la suspensión se deben reunir los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, consistentes en (1) la existencia de solicitud de la parte quejosa y (2) que su otorgamiento no afecte el interés social (3) ni contravenga disposiciones de orden público; además de

⁹ Resuelta en sesión de 12 de junio de 2019, por mayoría de 4 votos de los Ministros Medina Mora, Franco González Salas, Esquivel Mossa y Laynez Potisek.

analizar simultáneamente los previstos en los artículos 138 y 139 de la misma ley, relativos a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora.

- Por cuanto hace a la afectación del interés social y la contravención de normas de orden público, el artículo 129 de la Ley de Amparo establece de forma enunciativa –en términos de lo establecido por la Segunda Sala–,¹⁰ diversos casos en los que el legislador dispuso la actualización de perjuicio al interés social o contravención de disposiciones de orden público, por lo que el juzgador podrá analizar casuísticamente dichos requisitos.

- Al respecto, en términos de lo explicado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ deben entenderse como disposiciones de orden público las previstas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad, para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio y, por interés social, el hecho, acto o situación que le reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien le evite un mal público.

- Además, la suspensión no puede otorgarse respecto de actos consumados porque esto implicaría darle efectos restitutorios a la medida, situación que es propia de la sentencia que conceda el amparo.

- El artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, permite compensar las cantidades a su favor en contra de las que esté obligado a pagar por adeudo propio, siempre que deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios; norma que es sustancialmente similar a lo previsto en el artículo 23, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que establece que dichos contribuyentes podrán compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, con la diferencia de que este numeral permite compensar, además, al adeudo causado por la retención hecha a terceros. De ahí que, en términos del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación, al menos aparentemente, se eliminó la posibilidad de compensar dichos saldos a favor contra cualquier impuesto federal en que se exista un monto a cargo del contribuyente.

¹⁰ Así se desprende de la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL FUERA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL. SU PROCEDENCIA NO ESTÁ CONDICIONADA POR EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO.". [Décima Época. Registro digital: 2000915. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, materia común, tesis 2a./J. 42/2012 (10a.), página 1327]

¹¹ Al resolver la contradicción de tesis 266/2007-SS.

- En relación con el impuesto al valor agregado, la norma impugnada establece que cuando resulte saldo a favor, el contribuyente únicamente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo en los meses siguientes hasta agotarlo o, en su defecto, solicitar su devolución, por lo que tampoco permite que sea compensado con algún otro tributo.

- En atención a que el acto reclamado fue el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, la suspensión en relación con tal precepto es improcedente, en la medida en que tal norma es un acto consumado desde la expedición del decreto legislativo correspondiente;¹² lo que no acontece respecto de la aplicación y efectos producidos por esa norma, al ser éstos el objeto de la suspensión (exclusión de aplicar las reglas previstas en la norma impugnada, para permitir el acceso a la compensación a que refiere el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, en similares términos a lo que establecía la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho).

- No procede otorgar la suspensión (provisional) solicitada, porque su otorgamiento se traduce en un perjuicio al interés social y en la contravención de normas de orden público.

- Del análisis de la exposición de motivos del decreto legislativo respectivo se advirtió que la transición del llamado "modelo universal" de compensación a uno más restringido, fue consecuencia de que el modelo universal facilitó la evasión fiscal al generar saldos a favor por el acreditamiento de impuestos que supuestamente eran trasladados, pero que en muchas ocasiones no provenían de operaciones reales, sino que eran soportados por comprobantes fiscales ficticios o inexistentes.

- El otorgar la medida cautelar se traduciría en permitir a los contribuyentes continuar aplicando el sistema de compensación universal contemplado hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho o la aplicación de lo establecido en el primer párrafo del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, lo que impediría que la finalidad pretendida con la modificación legislativa no fuera satisfecha, ya que podría dar lugar a la defraudación fiscal.

- Con el pago del impuesto a cargo del contribuyente se agota la obligación tributaria; sin embargo, suele suceder que el sujeto pasivo de la relación tributaria genere un pago de lo indebido o un saldo a favor, lo que implica

¹² "ACTOS CONSUMADOS.". (Quinta Época. Registro digital: 349542. Tercera Sala, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CII, Número 5, materia común, página 1339)

la existencia de un remanente cuya devolución podrá solicitarse en términos de los artículos 22 y 22-A del Código Fiscal de la Federación. Aunado a ello, el contribuyente tiene la posibilidad de utilizar la diferencia a su favor para el pago de otro tipo de obligaciones fiscales a su cargo –siempre que la ley lo permita–, mediante la compensación. El artículo 23 del Código Fiscal de la Federación contempla esta forma de extinguir obligaciones fiscales, y establece que basta con la presentación del aviso correspondiente a la autoridad para su procedencia, limitada únicamente porque no se trate de impuestos federales causados por la importación, que los impuestos materia de la compensación fueran administrados por la misma autoridad y que no tuvieran destino específico.

- Hasta la conclusión del ejercicio fiscal dos mil dieciocho, se permitía compensar respecto a los saldos provenientes tanto del impuesto propio como del retenido a terceros (con las limitaciones citadas); situación que para el ejercicio dos mil diecinueve se modificó, ya que además de las limitaciones referidas, el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos para el ejercicio de dos mil diecinueve, condicionó la compensación a realizarse respecto del mismo tributo y prohibió la compensación de saldos a favor del impuesto propio respecto del retenido a terceros, así como el saldo derivado de las retenciones a terceros sólo podrá compensarse contra el propio tributo hasta su extinción, o solicitarse la devolución respectiva; lo anterior con la finalidad de evitar actos encaminados a la defraudación derivada del ejercicio de la compensación.

- Se reconoció que así como los contribuyentes tienen derecho a tributar de manera proporcional y equitativa cuando tienen una suma favorable, la colectividad tiene interés en que el fisco no reciba pagos excesivos y en que el contribuyente no realice actos fraudulentos que le permitan obtener devoluciones o realizar compensaciones por cantidades a las que no tiene derecho.

- Por tanto, de otorgarse la suspensión, se privaría a la colectividad de los recursos económicos para la satisfacción de las necesidades comunes, ya que su efecto sería permitirle al promovente del amparo compensar indistintamente los saldos a su favor, sin que la autoridad fiscal pueda pronunciarse previamente sobre la procedencia de los saldos objeto de la compensación (considerando para compensar sólo basta la presentación del aviso correspondiente).

- Además, el eventual perjuicio que podría sufrir el contribuyente con la negativa de la suspensión es menor frente a la afectación de la colectividad –por otorgarse la medida–, ya que su afectación sería temporal pues ésta puede ser reparada y porque las cantidades que podría compensar quedarán reguladas por las reglas aplicables para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, lo que no implica que pierda su derecho a la devolución o compensación conforme a ellas.

- De la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social, se optó por la prevalencia de éste, por resultar más benéfico para la colectividad evitar posibles prácticas evasivas de impuestos, frente a la posibilidad de que los contribuyentes sigan utilizando un modelo de compensación para extinguir obligaciones fiscales (en ocasiones utilizado con fines fraudulentos y de evasión fiscal), sin someterse a un proceso de devolución en caso de obtener un saldo a favor.

- Adicionalmente, el artículo 108 del Código Fiscal de la Federación¹³ tipifica el delito de defraudación fiscal, el cual se actualiza cuando con el uso de engaños o aprovechamiento de errores se omite total o parcialmente el pago de alguna contribución o se obtenga un beneficio indebido con perjuicio al fisco federal; por lo que si mediante el sistema de compensación universal el contribuyente podría realizar actos encaminados a obtener un beneficio indebido, la medida cautelar debe negarse de acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del artículo 129 de la Ley de Amparo, ya que esa situación afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público al permitirse la consumación de delitos y sus efectos.

- Finalmente, se sostuvo que la concesión de la medida cautelar implicaría constituir un derecho a la quejosa, situación propia de los efectos de la concesión del amparo en términos del artículo 77 de la ley de la materia; ya que el efecto sería seguir utilizando el modelo de compensación anterior.

28. Atento a lo anterior, esta Segunda Sala concluyó que procedía negar la suspensión provisional en contra de los efectos y consecuencias producidos por la aplicación de lo previsto en el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, ya que su otorgamiento supondría violar el interés social y contravenir normas de orden público, en atención a que derivado de lo manifestado en la exposición de motivos de la norma impugnada, la transición del sistema "universal" de compensación a uno más restringido, fue producto del aumento en las prácticas de evasión fiscal consecuencia de generar saldos a favor por el acreditamiento de impuestos que supuestamente eran trasladados, pero que en muchas oca-

¹³ **Código Fiscal de la Federación**

"Artículo 108. Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omite total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

"La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

"El delito de defraudación fiscal y el delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, se podrán perseguir simultáneamente. Se presume cometido el delito de defraudación fiscal cuando existan ingresos o recursos que provengan de operaciones con recursos de procedencia ilícita."

siones no provenían de operaciones reales sino que eran soportados por comprobantes fiscales ficticios o inexistentes.

29. Al respecto, se sostuvo también que atendiendo a que la norma aplicable para compensar bajo el modelo universal (en términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación) preveía únicamente para su procedencia la obligación de avisar a la autoridad, teniendo como únicos límites que no se tratara de impuestos federales causados por la importación, que los impuestos materia de la compensación fueran administrados por la misma autoridad y que no tuvieran destino específico; la concesión de la suspensión implicaría que ante el simple aviso del sujeto pasivo de la relación tributaria, éste estaría en aptitud de compensar las cantidades en términos del Código Fiscal de la Federación, lo que podría dar pie a la evasión fiscal que se pretende evitar con la modificación de la norma impugnada; aunado a que la concesión de la medida cautelar implicaría constituir un derecho a la quejosa, situación propia de los efectos de la concesión del amparo en términos del artículo 77 de la ley de la materia; consecuencias todas que afectarían el interés social y que contravendrían disposiciones de orden público.

30. Atento a lo anterior y considerando que la materia de la presente contradicción de tesis se circunscribe a resolver si se afecta el interés social y se contravienen normas de orden público con el otorgamiento de la suspensión definitiva respecto de los efectos y consecuencias del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, es claro que los razonamientos vertidos en la sentencia referida citada resultan aplicables, por identidad de razón, al presente asunto.

31. Lo anterior, considerando que la finalidad tanto de la suspensión provisional como de la definitiva es detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden al momento de la promoción del juicio o al celebrarse la audiencia incidental para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso; es decir, que con su concesión se mantenga y conserve la materia del juicio constitucional.

32. Al respecto, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que si bien, al momento de resolver sobre la suspensión definitiva, es factible que el juzgador cuente con mayores elementos para proveer (como lo son las pruebas ofrecidas por las partes y lo manifestado por las autoridades en los informes previos),¹⁴ lo cierto es que, en principio, tales elementos valorativos no

¹⁴ **Ley de Amparo**

"Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere

inciden en la determinación relativa a si el otorgamiento de la medida satisface los requisitos previstos en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo; por ende, resulta intrascendente el alcance que puedan tener para resolver lo atinente a la medida cautelar.

33. En efecto, en las ejecutorias materia de la presente contradicción, las consideraciones expuestas por los Tribunales Colegiados contendientes no se apoyaron en los elementos probatorios o alegaciones exhibidos o formulados por las partes, sino que los criterios denunciados derivaron de un análisis abstracto de la medida frente a los requisitos para su otorgamiento; por ende, es claro que los aspectos valorativos incorporados para la celebración de las correspondientes audiencias incidentales no tuvieron repercusión alguna en las posturas adoptadas, lo cual permite aplicar al presente caso, en forma análoga y por identidad de causa, las consideraciones sostenidas por esta Segunda Sala al resolver la misma problemática pero respecto de la suspensión provisional.

34. Además, como se expuso en la ejecutoria precisada, si bien es cierto que las partes y el Juez pueden realizar acciones para dotar de mayores elementos para proveer sobre la suspensión definitiva, también lo es que las consecuencias negativas que podrían resentir los quejosos en relación con la afectación que la evasión fiscal le generaría a la colectividad son temporales, ya que tendrían la posibilidad de compensar contra el mismo impuesto o solicitar la devolución de los montos en términos de la disposición legal controvertida, lo que implica que cuentan con mecanismos para resarcir la actualización de los efectos que pretenden suspender. De ahí que las consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 96/2019 sean aplicables a este asunto.

35. Por lo tanto, este órgano jurisdiccional concluye que no procede otorgar la suspensión definitiva en contra de la aplicación del artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, en razón de que se afecta el interés social y se contravienen disposiciones de orden público; además de que la concesión de dicha medida implicaría darle efectos restitutorios, los cuales son exclusivos de la sentencia que otorgue la protección solicitada, pues no es posible con la concesión de la suspensión definitiva constituir derechos a favor de los quejosos, lo que se actualizaría si se les permite continuar utilizando la compensación prevista en el Código Fiscal de la Federación.

allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

VII. Jurisprudencia que debe prevalecer

36. Con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. Cuando en el juicio de amparo se reclama la inconstitucionalidad del precepto antes citado, no procede otorgar la suspensión definitiva contra la aplicación y efectos producidos por esa norma porque ello se traduce en un perjuicio al interés social y la contravención a normas de orden público, ya que se privaría a la colectividad de los recursos económicos para la satisfacción de las necesidades comunes, pues el efecto de esa medida se traduciría en permitir al quejoso compensar indistintamente los saldos a su favor, sin que la autoridad fiscal pueda pronunciarse sobre la procedencia de los saldos objeto de la compensación (dado que basta la presentación del aviso respectivo), lo que actualiza la afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público a que se refiere la fracción III del artículo 129 de la Ley de Amparo. Además, el eventual perjuicio que puede resentir el contribuyente con la negativa de la suspensión resulta de menor entidad frente a la afectación causada a la colectividad en el supuesto de otorgarse la medida porque, de negársele sólo sufre una afectación temporal que puede ser reparada.

37. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco Gonzá-

lez Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LA APLICACIÓN Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019. Cuando en el juicio de amparo se reclama la inconstitucionalidad del precepto antes citado, no procede otorgar la suspensión definitiva contra la aplicación y efectos producidos por esa norma porque ello se traduce en un perjuicio al interés social y la contravención a normas de orden público, ya que se privaría a la colectividad de los recursos económicos para la satisfacción de las necesidades comunes, pues el efecto de esa medida se traduciría en permitir al quejoso compensar indistintamente los saldos a su favor, sin que la autoridad fiscal pueda pronunciarse sobre la procedencia de los saldos objeto de la compensación (dado que basta la presentación del aviso respectivo), lo que actualiza la afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público a que se refiere la fracción III del artículo 129 de la Ley de Amparo. Además, el eventual perjuicio que puede resentir el contribuyente con la negativa de la suspensión resulta de menor entidad frente a la afectación causada a la colectividad en el supuesto de otorgarse la medida porque, de negársele sólo sufre una afectación temporal que puede ser reparada.

2a./J. 165/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 309/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 6 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arregue.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 137/2019 y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 146/2019.

Tesis de jurisprudencia 165/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de enero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMPENSACIÓN DE SALDOS A FAVOR. EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019, AL ESTABLECER LA MECÁNICA RESPECTIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA DE LOS CONTRIBUYENTES.

La confianza legítima es un principio derivado del derecho a la seguridad jurídica en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad, cuyo origen deriva de asuntos relacionados con el actuar de la administración pública frente a las personas, por lo cual adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o legislativos. Al margen de lo anterior, dicho principio no tiene el alcance de oponer al Poder Legislativo meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de tributos, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro. Así, se concluye que el artículo 25, fracción VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, al establecer la mecánica de compensación de saldos a favor, no viola el principio de confianza legítima de los contribuyentes, ya que si bien es cierto que éstos no poseen un derecho que se traduzca en que un régimen de tributación permanezca inmodificable hacia el futuro, también lo es que con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, el cual, por su carácter público, se privilegia frente al interés particular.

2a. II/2020 (10a.)

Amparo en revisión 545/2019. Grupo Peli, S.A. de C.V. y otras. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó en contra de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 557/2019. Soluciones Humanas Silver, S.A. de C.V. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Amparo en revisión 544/2019. Unifin Servicios Administrativos, S.A. de C.V. y otra. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 557/2019, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas y en la página 795 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTADES DE VERIFICACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. EL ARTÍCULO 125 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, AL PREVER QUE DICHA DEPENDENCIA PODRÁ INICIAR "EN CUALQUIER TIEMPO" INTERVENCIONES DE OFICIO, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. El citado precepto, al establecer que a partir de la información que obtenga la Secretaría de la Función Pública en ejercicio de sus facultades de verificación, podrá iniciar, en cualquier tiempo, intervenciones de oficio, viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no señala un plazo cierto para que la autoridad inicie esas intervenciones y con ello deja en estado de incertidumbre a las personas, ya que es hasta que la autoridad, en forma unilateral, decide ejercer sus facultades, cuando inicia el procedimiento correspondiente.

2a. LXXIX/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 5410/2019. Ge Sistemas Médicos de México, S.A. de C.V. 6 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó en contra de consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INDUSTRIA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 161 DE LA LEY RELATIVA, AL DISPONER LA PUBLICACIÓN EN INTERNET DE DETERMINADA INFORMACIÓN, TIENE UN FIN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO. De acuerdo con el citado precepto la Secretaría de Energía establecerá un

sitio de internet, de acceso libre al público, en el que se publicarán y mantendrán actualizados los contratos, convenios, anexos y convenios modificatorios que las empresas productivas del Estado, sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales en México o en el extranjero celebren con los Participantes del Mercado en relación con cualquier producto incluido en el Mercado Eléctrico Mayorista; ello, porque la sociedad tiene interés en conocer la información contenida en los mencionados documentos, así como para garantizar una eficaz rendición de cuentas, prevenir y sancionar actos de corrupción. Además, el último párrafo del numeral en comento señala que la información que se contenga en los mencionados documentos no se considerará como reservada o confidencial, lo que se vincula con los límites al derecho de transparencia y con la protección de datos personales establecidos en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el artículo 161 de la Ley de la Industria Eléctrica, en tanto obliga a la Secretaría referida a establecer un sitio de internet, publicar y mantener actualizados los contratos, convenios, anexos y convenios modificatorios que celebren las partes indicadas, cuyo contenido no podrá considerarse reservado ni confidencial, tiene un fin constitucionalmente válido, como lo es el derecho de transparencia, rendición de cuentas y, por ende, combate a la corrupción.

2a. LXXVII/2019 (10a.)

Amparo en revisión 319/2019. Evm Energía del Valle de México Generador, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable. 21 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fabián Gutiérrez Sánchez.

Amparo en revisión 349/2019. Evm Energía del Valle de México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable. 21 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, votó con salvedad Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Gabriela Guadalupe Flores de Quevedo.

Amparo en revisión 242/2019. Helios Generación, S. de R.L. de C.V. y otra. 21 de agosto de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Amparo en revisión 261/2019. Ciclo Combinado Tierra Mojada, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable. 11 de septiembre de 2019. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA DECLARADOS PROPIEDAD DEL FISCO FEDERAL. NO VULNERA EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA.

Conforme a los artículos 1, 27 y 36 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, no puede considerarse que el procedimiento a que debe atenderse el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes respecto a los bienes que son declarados propiedad del fisco federal, cuando aún pueda ser anulado mediante juicio contencioso administrativo, sea restrictivo del derecho a la propiedad privada, toda vez que su actuar es razonable. Lo anterior, si se toma en consideración que al no acreditarse la legal importación, tenencia o estancia en el territorio nacional del bien embargado, el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes debe velar por los intereses del Estado, como si dicho vehículo fuera parte de su patrimonio, por lo que está facultado para enajenarlo, sin que sea obstáculo que estuviera en trámite un juicio de nulidad en contra de la resolución que declaró que el bien forma parte del patrimonio del fisco federal, pues ello no implica que su propiedad esté indeterminada, ya que la actuación de la autoridad aduanal cuenta con la presunción de legalidad y validez de los actos administrativos y no será hasta que se declare su nulidad, cuando se reconozca que al particular le asiste un derecho legítimamente tutelado en relación con el bien embargado. No es óbice a lo expuesto, que ante la imposibilidad material para devolver un bien embargado por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, por haber sido enajenado, esta Segunda Sala ya se pronunció sobre la forma en la cual debe proceder dicho órgano descentralizado, al emitir la tesis 2a./J. 9/2014 (10a.) cuyo rubro es: "MERCANCÍAS OBJETO DE EMBARGO PRECAUTORIO EN UN PROCEDIMIENTO EN MATERIA ADUANERA. FORMA DE CALCULAR SU VALOR ANTE LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE DEVOLVERLAS POR HABER SIDO ENAJENADAS POR EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE)."

2a. I/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 1545/2015. Juan Carlos Medrano Ramos. 17 de febrero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán; se aparta de consideraciones Javier Laynez Potisek. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 5587/2019. Guadalupe Faus. 6 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Nota: La tesis 2a./J. 9/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del*

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1139, con número de registro digital: 2005637.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 37, SEXTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (ABROGADA), NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES.

La sanción disciplinaria prevista por el legislador en el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada), consistente en la inhabilitación de seis meses a un año, al servidor público que omite presentar sin causa justificada, dentro del plazo de sesenta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, la declaración relativa, se sustenta en una relación razonable entre la gravedad de la falta y la sanción a aplicar. Ello es así, porque el artículo 14 de la citada legislación establece los parámetros que se deben tomar en cuenta para imponer la sanción que en su caso corresponda y el diverso 21 del mismo ordenamiento legal fija el procedimiento a seguir para tal efecto; por ello, se considera que al existir los elementos necesarios para sancionar la conducta correspondiente, el artículo 37, sexto párrafo, de la ley mencionada no viola el principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones, contenido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

2a. LXXVIII/2019 (10a.)

Amparo directo en revisión 1663/2019. Josefina América López Pérez. 9 de octubre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Zara Gabriela Martínez Peralta.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN, RECAE EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL (ARTÍCULO 55, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA AL CONSENTIMIENTO POR PARTE DEL MUNICIPIO ACTOR DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS, AL NO HABERSE IMPUGNADO UNA NORMA GENERAL (ACUERDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EN LOS EXPEDIENTES 199/2013, 8/2016, 21/2017, 27/2017, 86/2017, 90/2017, 93/2017, 94/2017 Y 95/2017).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN ES COMPETENTE PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ACUERDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EN LOS EXPEDIENTES 199/2013, 8/2016, 21/2017, 27/2017, 86/2017, 90/2017, 93/2017, 94/2017 Y 95/2017).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 285/2017. MUNICIPIO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS

MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al once de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, Mauricio Vila Dosal, en su carácter de presidente del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, promovió controversia constitucional en contra del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad federativa, solicitando la invalidez de lo siguiente:

"**A)** La invasión de esferas competenciales y violación de la autonomía Municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que incurrió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al no observar las disposiciones legales y reglamentarias que crearon las bases y determinaron el inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como ignorar los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en la sentencia de la controversia constitucional 41/2016, que en el presente caso se materializaron en los siguientes actos:

"1) El acuerdo de fecha catorce de julio de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 008/2016, mediante el cual, al resolver la incompetencia planteada por la Unidad de Contraloría Municipal de (sic) Ayuntamiento de Mérida, asume competencia para conocer de la demanda promovida por Rubén Antonio Jiménez Ávila, en contra de actos de la Unidad de Contraloría Municipal de (sic) Ayuntamiento de Mérida. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 22 de septiembre del año 2017.

"2) El acuerdo de fecha catorce de julio de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado,

hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 021/2017, mediante el cual, al resolver la incompetencia planteada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, asume competencia para conocer de la demanda promovida por Elsy María Alejos Pasos de Sansores, en contra de actos de la autoridad administrativa del Municipio de Mérida, denominada director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de septiembre del año 2017.

"3) El acuerdo de fecha catorce de julio de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 027/2017, mediante el cual, al resolver la incompetencia planteada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, asume competencia para conocer de la demanda promovida por Óscar Armando Navarrete Ramírez, en contra de actos de la autoridad administrativa del Municipio de Mérida, denominada director de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de Mérida, consistentes en resolución de fecha diecinueve de enero de dos mil diecisiete, a través de la cual resolvió la improcedencia del recurso de reconsideración. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 6 de octubre del año 2017.

"4) El acuerdo de fecha veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 086/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por los ciudadanos Raúl Alejandro Campos Álvarez y Manuela de Jesús Álvarez Valadez, en contra de actos del director de la Policía Municipal de Mérida, agente de la Policía Municipal de Mérida y director de Finanzas y tesorero municipal del Ayuntamiento de Mérida, consistentes en: '1. Del director de la Policía Municipal, la orden de aplicar la boleta de infracción. 2. Del agente u oficial de la Policía Municipal de Mérida, la aplicación de la boleta de infracción número de folio A 42636, de fecha nueve de junio de dos mil diecisiete; y, 3. Del director de finanzas y tesorero municipal el cobro de la multa que se derivó de la boleta de Infracción materia de esta demanda' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de octubre del año 2017.

"5) El acuerdo de fecha diez de octubre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad deman-

dada, dictado en el expediente contencioso administrativo 090/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por el licenciado Garpar Echeverría Paredes, en contra de actos de la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida y del titular de dicha dependencia, consistentes en la resolución de fecha veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, en la que se determinó que no es procedente el recurso de reconsideración. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 23 de octubre del año 2017.

"6) El acuerdo de fecha veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 093/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por Juan Pablo Brambilia Villaseñor, Javier Sánchez López, Gabriela María González Navarro, Eugenio José García Rangel, Martha Georgina Saenz Becerra, Oscar Alejandro Sánchez Martínez y Cristyna Yolanda Escalante Garma, quienes se ostentaron (sic) apoderados generales para pleitos y cobranzas de la empresa denominada Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V., en contra de actos que le atribuyen a: 1) El presidente municipal, 2) El coordinador general de Funcionamiento Urbano, 3) El director de Desarrollo Urbano y 4) El director de Obras Públicas, todos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de octubre del año 2017.

"7) El acuerdo de fecha veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 094/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por Juan Pablo Brambilia Villaseñor, Javier Sánchez López, Gabriela María González Navarro, Eugenio José García Rangel, Martha Georgina Saenz Becerra, Oscar Alejandro Sánchez Martínez y Cristyna Yolanda Escalante Garma, quienes se ostentaron (sic) apoderados generales para pleitos y cobranzas de la empresa denominada Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V., en contra de actos que le atribuyen a: 1) El presidente municipal, 2) El coordinador general de Funcionamiento Urbano, 3) El director de Desarrollo Urbano y 4) El director de Obras Públicas, todos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de octubre del año 2017.

"8) El acuerdo de fecha veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán,

autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 095/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por Juan Pablo Brambilia Villaseñor, Javier Sánchez López, Gabriela María González Navarro, Eugenio José García Rangel, Martha Georgina Saenz Becerra, Oscar Alejandro Sánchez Martínez y Cristyna Yolanda Escalante Garma, quienes se ostentaron (sic) apoderados generales para pleitos y cobranzas de la empresa denominada Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V., en contra de actos que le atribuyen a: 1) El presidente municipal, 2) El coordinador general de Funcionamiento Urbano, 3) El director de Desarrollo Urbano y 4) El director de Obras Públicas, todos del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de octubre del año 2017.

"9) El acuerdo de fecha catorce de julio de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, hoy Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 199/2013, mediante el cual, al resolver la incompetencia planteada por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, determina que sea ese Tribunal quien ejerza competencia para dictar fallos y la sentencia que ponga fin al juicio, respecto la demanda promovida por la ciudadana Luz María González Patrón, en contra de actos del director de Catastro Municipal del Ayuntamiento de Mérida. El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 20 de octubre del año 2017. ...

"B) Todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en cada uno de los aludidos procedimientos contenciosos administrativo (sic) descritos en el apartado A) que antecede.

"C) Toda admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de futuras controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán."

2. Antecedentes. En lo que interesa, los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

a) En sesión de Cabildo de veintinueve de enero de dos mil nueve, el Ayuntamiento de Mérida aprobó el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal de cuatro de marzo del mismo año.

b) En sesión extraordinaria de ocho de octubre de dos mil quince, el Cabildo aprobó la propuesta del presidente municipal para nombrar a los

ciudadanos que integrarían el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, así como el plazo para la entrada en funcionamiento del citado tribunal y la prórroga al plazo establecido en el artículo primero transitorio del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

c) Posteriormente, la Comisión de Gobierno se avocó al estudio del referido reglamento, a fin de actualizarlo al marco legal vigente en el Estado.

d) El nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal, el trece de enero siguiente, abrogando el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio.

e) El entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado (ahora Tribunal de Justicia Administrativa), asumió competencia de diversas controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida.

f) Inconforme con lo anterior, el Municipio promovió controversia constitucional ante este Alto Tribunal; el asunto fue registrado con el número 41/2016, y seguidos los trámites de ley, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, declaró procedente y fundado el medio de control constitucional.

g) Es el caso que el veinte y veintidós de septiembre de dos mil diecisiete, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado notificó al Municipio de Mérida los acuerdos de catorce de julio de dicho año, dictados en los expedientes 21/2017 y 8/2016, respectivamente, mediante los cuales asume competencia para conocer de diversos asuntos promovidos por varios particulares en contra de actos de la administración pública municipal.

h) En similares términos, el seis y veinte de octubre de dos mil diecisiete, notificó los acuerdos de catorce de julio y veintiuno de septiembre de dicho año, dictados en los expedientes 27/2017 y 86/2017; así también, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, le hizo de su conocimiento los acuerdos de catorce de julio, veintiocho y veintinueve de septiembre de dicho año, dictados en los juicios registrados con los números 199/2013, 93/2017, 94/2017 y 95/2017.

i) Finalmente, el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete, se notificó el acuerdo dictado el diez de octubre anterior en el expediente 90/2017.

3. En contra de las referidas actuaciones jurisdiccionales se promueve la presente controversia constitucional.

4. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, el Municipio actor argumentó, en síntesis, lo siguiente:

5. Se violentan las garantías institucionales y prerrogativas constitucionales del Municipio contenidas en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, entre las que se encuentran establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias que se susciten entre dicha administración y los particulares, en razón de que la autoridad demandada decreta su competencia para resolver diversas controversias planteadas por particulares en contra de actos de la administración pública municipal, careciendo de jurisdicción y competencia, por haber sido creado y encontrarse en funcionamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida. Específicamente, se estima que la autoridad demandada:

6. No reconoce al Municipio como un orden de gobierno, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 76 y 77 de la Constitución Local, así como 1 y 2 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

7. No reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, en términos de la facultad reconocida en el artículo 115, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, en relación con el 79 de la Constitución Local y 41, apartado A), fracción III, 77, 78 y 79 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, así como los criterios sustentados en las tesis: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).", "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA." y "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."

8. No reconoce la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, reconocida en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con los diversos 77, base décima séptima y 81 de la

Constitución Local, así como los artículos 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 197, 198 y 199 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

9. Particularmente, el artículo 182 establece de manera específica la competencia exclusiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativa del Municipio, excluyendo a la autoridad demandada para conocer de las controversias suscitadas entre la administración pública del Municipio y los particulares.

10. En atención a ello, en sesión extraordinaria de nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual se publicó el trece del mismo mes y año.

11. Respecto de los fundamentos de la autoridad demandada al emitir sus actos, el Decreto Número 195/2014, publicado el veinte de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, en sus artículos transitorios primero y décimo primero es inaplicable, porque el cambio de denominación del tribunal es irrelevante.

12. También son inaplicables los artículos transitorios primero, octavo y noveno del Decreto 200/2014, publicado el veintiocho de junio de dos mil catorce en el citado medio de comunicación oficial local, porque es irrelevante el cambio de denominación de la autoridad demandada y la derogación de normas orgánicas que regulan su funcionamiento.

13. Asimismo, son inaplicables los artículos 64 de la Constitución Estatal, 60, 61, 64, fracción III, 68, 70, 72 y demás numerales aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

14. Así también, son inaplicables los artículos 73 Ter, fracción V, y 75 Quáter de la Constitución Local; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; artículo décimo sexto transitorio del Decreto 380/2016, publicado el veinte de abril de dos mil dieciséis en el Diario Oficial del Gobierno del Estado y artículo quinto transitorio del Decreto 511/2017, publicado en el referido medio de difusión oficial el dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

15. Particularmente, omite la fracción XI del artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que establece que su competencia se surte únicamente en caso de que los Municipios no cuenten con tribunales de lo contencioso-administrativo.

16. Adicionalmente, la autoridad demandada es sabedora del criterio emitido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 41/2016.

17. Preceptos constitucionales vulnerados. Los preceptos constitucionales que el actor considera violados son los artículos 103, 107 y 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. Trámite. Por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que correspondió el número 285/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

19. Mediante proveído de diez de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y dio vista a la Procuraduría General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

20. Contestación de la demanda. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al contestar la demanda, manifestó lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

21. A pesar de que la demanda contiene un apartado denominado "*conceptos de invalidez*", de su lectura se advierten manifestaciones dogmáticas carentes de todo razonamiento lógico jurídico para demostrar la invasión de la esfera competencial del actor, toda vez que se limita a transcribir diversas disposiciones constitucionales y legales relativas a las facultades de este Alto Tribunal para resolver una controversia constitucional y la organización del Municipio como forma de gobierno.

22. Si el Municipio actor estima invadida su esfera de actuación al establecerse únicamente como competencia de su tribunal el recurso de revisión, consintió ese hecho con mucha anterioridad a la presentación de la demanda de controversia, en virtud de que la Ley de Gobierno de los Municipios fue publicada en el Diario Oficial de la entidad de veinticinco de enero de dos mil seis. Aunado a que, al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, reiteró, en su artículo 3, lo dispuesto por el legislador estatal en cuanto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio para conocer del recurso de revisión, como medio de defensa con-

tra actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que señala el reglamento.

b) Refutación del concepto de invalidez

23. De acuerdo con la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, sólo es competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadores y las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración; lo que se ve reflejado en el artículo 3 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo de dicho Municipio.

24. De conformidad con los entonces vigentes artículos 64, párrafo décimo sexto, de la Constitución Política Local y 60 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el otrora Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán tenía competencia para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaban entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios y los particulares vía juicio contencioso-administrativo.

25. Y, por disposición del artículo décimo sexto transitorio del Decreto 380/2016, por el que se modifica la Constitución Política del Estado en Materia de Anticorrupción y Transparencia, los acuerdos y convenios, así como los asuntos, expedientes, medios de impugnación y demás actos jurídicos pendientes y en trámite en materia fiscal y administrativa, que se encuentren bajo cualquier concepto en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado se transferirán y quedarán a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán; con lo que se encuentra plenamente regulada su competencia.

26. Además, el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán confiere al gobernado la alternativa de acudir al recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, o bien, promover un juicio contencioso ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el entendido de que si decidiera agotar el recurso de revisión ya no podría promover el juicio al mismo tiempo o de manera simultánea; por lo que los actos impugnados en nada violan la esfera del Municipio porque ambos medios de defensa coexisten en dicho espacio territorial de aplicación y las demandas que les dieron origen fueron promovidas en la vía de juicio contencioso-administrativo, no como recursos de revisión.

27. Así, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, según lo establecido en la Ley de Gobierno de los Municipios, fue dise-

ñado para la atención de recursos y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado fue instituido para conocer de juicios; su teleología responde a estructurar un sistema integral de justicia administrativa que fortalezca el Estado de derecho, buscando resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y los Municipios.

28. Los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas son un mecanismo fundamental de control de la legalidad y pueden considerarse comprendidos dentro de las garantías constitucionales que la Ley Fundamental establece. Por ello, podría analizarse este problema como un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional; sin embargo, debe considerarse que los preceptos que establecen derechos a favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituirlos en caso de violación, son de mayor jerarquía. Sirven de sustento las tesis de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS."

29. Los expedientes en los cuales fueron dictados los acuerdos de los que se adolece el actor, son juicios promovidos en contra de actos administrativos dictados por el Municipio de Mérida, medio procesal distinto a los recursos de reconsideración y de revisión municipales, puesto que no se interpusieron para la reconsideración y revisión del Ayuntamiento, sino que fueron sometidos a la autoridad demandada, según su competencia. Así, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa no corrompe la división de poderes, ni invade la esfera competencial del Municipio, ya que se encuentra facultado para conocer de litigios que interpongan las personas en contra de actos de carácter administrativo o fiscal que emitan autoridades de la administración pública del Estado o de Municipios, ampliando la garantía de acceso a la impartición de justicia en materia administrativa local, sin distingo del procedimiento del cual emanen.

30. No escapa a esta autoridad la sentencia dictada el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 41/2016; no obstante, tal determinación no puede servir de sustento a las pretensiones del actor, porque sus consideraciones se circunscribieron a los asuntos cuya invalidez fue

demanda en dicho asunto; además, no contiene una declaratoria general que impida al Tribunal de Justicia Administrativa Estatal conocer de las demandas que dieron origen a los actos aquí impugnados; y, finalmente, su análisis fue a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, que regulaba el actuar del entonces Tribunal de Justicia Fiscal Administrativa del Poder Judicial del Estado.

31. Por tanto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, únicamente, ha cumplido con las obligaciones constitucionales y legales, para conocer y dirimir las controversias que, en materia contencioso-administrativo y fiscal, se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios y los particulares.

32. Opinión de la procuradora general de la República. La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

33. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

34. Avocamiento. En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radiación y resolución.

35. Remisión a Primera Sala. En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho,¹ la Segunda Sala de este Alto Tribunal se declaró incompetente y determinó remitir la controversia a la Primera Sala, ya que esta última, de forma previa, conoció de la controversia constitucional 41/2016, la cual definió el punto competencial a dilucidar en el presente asunto.

36. Mediante auto de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Segunda Sala determinó enviar el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

¹ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

37. Trámite en Primera Sala. Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala remitió las controversias constitucionales 285/2017 y 83/2018 a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

38. Por proveído de once de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, con motivo del nombramiento del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

39. Al resolver la Primera Sala el expediente varios 80/2018-PS² determinó que no debía avocarse al conocimiento de las controversias constitucionales 285/2017 y 83/2018. Si bien los citados asuntos fueron remitidos porque previamente la Primera Sala resolvió la controversia constitucional 41/2016, por mayoría de tres votos;³ sin embargo, en virtud de su nueva integración, no existe certeza respecto a que la determinación conduciría a la reiteración del precedente citado; y en consecuencia debían devolverse los autos a la presidencia de la Segunda Sala.

40. Por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación remitió la controversia 285/2017 a la Segunda Sala.

41. Avocamiento en Segunda Sala. Por acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos al Ministro ponente.

CONSIDERANDO:

42. PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente medio de control constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I,

² Resuelta el quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

³ Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y en contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

inciso i),⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 10, fracción I,⁶ y 11, fracción V,⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁸ del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero,⁹ y tercero,¹⁰ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Municipio de Mérida y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, sobre la constitucionalidad de diversos actos, sin cuestionar una norma de carácter general.

43. SEGUNDO.—**Precisión y certeza de los actos impugnados.**

En primer término, deben precisarse los actos que se tendrán como impug-

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:"

⁵ "Artículo 1. 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."

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 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁸ "Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales. ..."

⁹ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

¹⁰ "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

nados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I,¹¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia **P./J. 98/2009**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."¹²

44. En ese sentido, se tienen por impugnados los acuerdos de catorce de julio de dos mil diecisiete dictados en los expedientes 199/2013, 8/2016, 21/2017 y 27/2017; de veintiuno, veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete dictados en los expedientes 86/2017, 93/2017, 94/2017 y 95/2017, respectivamente; y diez de octubre de dos mil diecisiete dictado en el expediente 90/2017, por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

45. No así los consistentes en *"todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en cada uno de los aludidos procedimientos contenciosos administrativo"* y *"toda admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de futuras controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán"*, dada la manifestación genérica e imprecisa de los mismos.

¹¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"i). Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ...

"l. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

¹² Texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536)

46. Esto, con apoyo en la tesis **P./J. 64/2009**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."¹³

47. Por otro lado, conforme al citado artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, la existencia de los actos reclamados se demuestra con las copias certificadas acompañadas por el actor en su demanda y las presentadas por la demandada en su contestación, las cuales tienen valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129¹⁴ y 202,¹⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

¹³ Texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461)

¹⁴ "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."

¹⁵ "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."

48. TERCERO.—Oportunidad de la demanda. A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

49. En el caso, como se precisó, el actor impugna diversos acuerdos en los que la autoridad demandada asume competencia para conocer de controversias suscitadas entre varios particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, por lo que debe aplicarse el plazo previsto en el artículo 21, fracción I,¹⁶ de la ley reglamentaria de la materia, esto es, de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

50. Por lo que hace al expediente 21/2017 el acto impugnado le fue notificado al actor el veinte de septiembre de dos mil diecisiete;¹⁷ por lo que el plazo para su impugnación vía controversia constitucional transcurrió del lunes veinticinco de septiembre al viernes diez de noviembre del referido año.

51. En el juicio 8/2016, el veintidós de septiembre de dos mil diecisiete¹⁸ se notificó el acuerdo controvertido; por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del martes veintiséis de septiembre al lunes trece de noviembre del referido año.

52. Por su parte, el acuerdo controvertido en el juicio 27/2017 le fue notificado el seis de octubre de dos mil diecisiete;¹⁹ por lo que el plazo transcurrió del martes diez de octubre al martes veintiocho de noviembre de dicho año.

53. En los expedientes 199/2013,²⁰ 86/2017,²¹ 93/2017,²² 94/2017²³ y 95/2017²⁴ la notificación se realizó el veinte de octubre de dos mil diecisiete,

¹⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

¹⁷ Foja 138 vuelta del expediente principal.

¹⁸ Foja 128 del expediente principal.

¹⁹ Foja 147 del expediente principal.

²⁰ Foja 121 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

²¹ Foja 159 del expediente principal.

²² Foja 2109 del tomo IV de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

²³ Foja 177 vuelta del expediente principal.

²⁴ Foja 182 vuelta del expediente principal.

por lo que el referido plazo treinta días hábiles transcurrió del martes veinticuatro de octubre al viernes ocho de diciembre del mencionado año.

54. Finalmente, en el expediente 90/2017 el acuerdo controvertido fue notificado el veintitrés de octubre de dos mil diecisiete,²⁵ por lo que el plazo legal para ejercer este medio de control constitucional transcurrió del miércoles veinticinco de octubre al lunes once de diciembre del citado año.

55. Lo anterior, descontando de dichos plazos, según corresponda, los días veintitrés, veinticuatro y treinta de septiembre; uno, siete, ocho, doce al quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de octubre; uno al cinco, once, doce, dieciocho al veinte, veinticinco y veintiséis de noviembre; así como dos, tres, nueve y diez de diciembre, todos de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, en términos de lo dispuesto en los artículos 2o.²⁶ y 3o., fracciones I y II,²⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163²⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero, incisos a), b), j), k), m) y n), del Acuerdo General Número 18/2013,²⁹ de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal, así como las determinaciones tomadas por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de ocho de mayo, catorce de agosto, diecinueve y veintiuno de septiembre de dos

²⁵ Foja 164 vuelta del expediente principal.

²⁶ "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."

²⁷ "Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles."

²⁸ "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, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

²⁹ "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos; ...

"j) El doce de octubre;

"k) El veinte de noviembre; ...

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles. ..."

mil diecisiete, en relación con el artículo 71³⁰ de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

56. Luego, si la demanda se presentó el miércoles ocho de noviembre de dos mil diecisiete, según el sello estampado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,³¹ entonces, debe considerarse que fue promovida oportunamente.

57. Con apoyo, además, por identidad de razón, en la tesis aislada 2a. XXVI/2012 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNAR LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS CONTRA RESOLUCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL."³²

58. CUARTO.—Legitimación activa. A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

59. Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria de la materia disponen:

"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."

³⁰ "Artículo 71. Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente hábil al en que se verifiquen."

³¹ Foja 37 vuelta del expediente principal.

³² Texto: "Cuando en una demanda de controversia constitucional se hace valer la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso citado para conocer de las demandas contra resoluciones dictadas por la Contraloría Municipal, en ejercicio de su potestad disciplinaria, debe estimarse que el Municipio puede plantear la invasión a su esfera de competencia desde que aquél admite a trámite la demanda respectiva y hasta que emite la sentencia definitiva, y no debe esperar hasta que dicte el acuerdo por el que la tenga por cumplida, ya que es en todo caso con la emisión del fallo que puede hacerse valer, en última instancia, la alegada incompetencia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1274)

60. Conforme a tales preceptos, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, 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.

61. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, Mauricio Vila Dosal, ostentándose como presidente y acompañando copia certificada del acta de sesión solemne celebrada el uno de septiembre de dos mil quince,³³ referente a la instalación del Ayuntamiento para el ejercicio comprendido del uno de septiembre de dos mil quince al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, en el que consta la toma de protesta en dicho cargo.

62. Por su parte, el artículo 55, fracción I, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, establece:

"Artículo 55. Al presidente municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:

"I. Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el síndico."

63. Conforme a tal precepto, es atribución del presidente municipal representar al Ayuntamiento jurídicamente; por tanto, el promovente se encuentra legitimado para representar al Municipio de Mérida.

64. Asimismo, el Municipio es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, por lo que debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

65. QUINTO.—Legitimación pasiva. Acto seguido se procederá al análisis de la legitimación de la autoridad demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda, en caso de resultar fundada.

³³ Fojas 56 a 58 del expediente principal.

66. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia prevé:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

67. Miguel Diego Barbosa Lara suscribe la contestación de la demanda, en representación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, ostentándose como su presidente, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión pública de ocho de septiembre de dos mil catorce,³⁴ celebrada por el Pleno del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, en la que consta su toma de protesta en dicho encargo por el periodo comprendido del nueve de septiembre de dos mil catorce al ocho de septiembre de dos mil dieciocho; además de exhibir copia certificada del acuerdo de cinco de enero de dos mil dieciocho,³⁵ dictado por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el que se le instruye el ejercicio de la atribución prevista en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y realice la contestación de demanda.

68. Al respecto, los artículos 32, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y octavo transitorio del decreto por el que se expide la citada ley, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, establecen:

"Artículo 32. Atribuciones del presidente del tribunal

"Son atribuciones del presidente del tribunal, las siguientes:

"IX. Representar legalmente al tribunal ante cualquier autoridad o persona, gozando poder general amplísimo para pleitos y cobranzas y actos de administración, pudiendo promover y desistirse de cualquier acto o procedimiento, de naturaleza administrativa o jurisdiccional."

³⁴ Fojas 323 a 328 del expediente principal.

³⁵ Fojas 329 a 346 del expediente principal.

"Octavo transitorio. Presidencia del tribunal

"El presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán que se encuentre en funciones a la entrada en vigor de este decreto, asumirá el cargo de presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, para continuar durante el periodo para el que fue elegido."

69. De los preceptos transcritos, se desprende que el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Yucatán tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano jurisdiccional y que tal cargo fue asumido por el entonces presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial Local, para continuar durante el periodo para el que fue electo (esto último, a partir de la entrada en vigor del decreto por el que se expide la citada ley orgánica, lo cual aconteció el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con su artículo primero transitorio).

70. Así, al acreditar el cargo con que se ostenta y estar facultado, en términos de las normas que lo rigen, puede comparecer por la referida autoridad demandada; además, el referido Tribunal de Justicia Administrativa del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de los actos impugnados.

71. SEXTO.—Causas de improcedencia. Debe desestimarse el argumento invocado por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán respecto de que la demanda contiene manifestaciones dogmáticas carentes de todo razonamiento lógico jurídico para demostrar la invasión de la esfera competencial del actor.

72. Lo anterior, pues, por un lado, la determinación de si el Municipio demuestra o no la incidencia en su esfera competencial es una cuestión que involucra el fondo del asunto y, por otro, de los conceptos de invalidez que se formula, se advierte claramente una causa de pedir relacionada con la violación al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

73. Resultan aplicables las tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 y P./J. 135/2005, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁶ y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE

³⁶ Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que

SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.³⁷

74. También, debe desestimarse el argumento de la autoridad demandada consistente en que el Municipio de Mérida consintió que la Ley de Gobierno de los Municipios establezca como competencia de su tribunal únicamente el recurso de revisión, toda vez que ésta fue publicada en el Diario Oficial de la entidad el veinticinco de enero de dos mil seis, esto es, con mucha anterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional y porque, al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, el propio actor reiteró lo dispuesto por el legislador estatal en cuanto a dicha competencia.

75. Lo anterior, debe estimarse así, en virtud de que, en el presente caso, no se cuestionan normas generales para poder afirmar que el actor haya consentido su aplicación y, como quedó analizado, los actos controvertidos fueron impugnados de manera oportuna.

76. En las relatadas condiciones, lo procedente es entrar al estudio del fondo del presente asunto.

77. SÉPTIMO.—Estudio. En primer lugar, debe precisarse que si bien en el escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que sólo los refiere, sin argumentar cuál es la afectación a la esfera de atribuciones prevista o consagrada a su favor en tales preceptos.

78. En sus conceptos de invalidez, el actor señala que los actos reclamados violan el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esen-

si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710)

³⁷ Texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062)

cialmente, porque el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán asumió competencia para conocer de diversas controversias suscitadas entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida; esto, con posterioridad al inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, que, en su opinión, resulta ser el competente.

79. Refiere que, con dicho actuar, la autoridad estatal desconoce su facultad constitucional para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.

80. Conviene realizar una relación sucinta de los antecedentes que dieron lugar a los actos impugnados en este medio de control constitucional.

Expediente 199/2013

81. Mediante escrito presentado el veintitrés de agosto de dos mil trece,³⁸ Luz María González Patrón interpuso recurso de revisión ante el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, en contra de la resolución de veinticinco de julio de dos mil trece, dictada por el director de Catastro del Municipio de Mérida en el recurso de reconsideración 066/07/2013, mediante la cual se confirma la negativa de factibilidad de división de un predio urbano.

82. Por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil trece,³⁹ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 199/2013, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

83. Previos requerimientos formulados a la actora,⁴⁰ mediante acuerdo de veintinueve de enero de dos mil quince,⁴¹ el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán,⁴² admitió el recurso

³⁸ Fojas 3 y 4 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁹ Foja 18 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁰ Fojas 20, 21 y 40 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴¹ Foja 51 a 57 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴² Debe recordarse que, mediante Decreto 195/2014, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil catorce, se derogó el capítulo V denominado "*Del Tribunal*

y ordenó correr traslado a la autoridad responsable a efecto de que presentara su informe con justificación.

84. Mediante proveído de cuatro de mayo de dos mil dieciséis,⁴³ ante la entrada en funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el ponente previno a la actora a efecto de que manifestara si era su voluntad que el recurso de revisión interpuesto fuera remitido al Tribunal Municipal o, en su caso, se continuara el trámite en el órgano jurisdiccional del Estado como juicio contencioso-administrativo.

85. Ante la omisión de la actora de pronunciarse en uno u otro sentido, el catorce de julio de dos mil diecisiete⁴⁴ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el ponente determinó ejercer competencia y continuar tramitando el recurso interpuesto por la vía de juicio contencioso-administrativo; en consecuencia, tuvo a la autoridad municipal dando contestación y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 8/2016

86. Mediante escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil dieciséis,⁴⁵ ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Rubén Antonio Jiménez Ávila promovió juicio contencioso-administrativo en contra de la resolución de veintitrés de diciembre de dos mil quince, dictada por el director de la Contraloría del Municipio de Mérida en el expediente PPR04/2015, mediante la cual se determina responsabilidad administrativa y se impone una amonestación privada al entonces director de Administración del Ayuntamiento.

de Justicia Electoral y Administrativa" y se adicionaron, entre otros, los artículos 64 y 73 Ter, relativos al funcionamiento del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado y el Tribunal Electoral del Estado, respectivamente; siendo relevante considerar que, en el artículo décimo primero transitorio del referido decreto, se dispuso:

"Artículo décimo primero. Los acuerdos, convenios, así como los asuntos, expedientes y demás actos jurídicos, pendientes y en trámite en materia administrativa, que se encuentren bajo cualquier concepto en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, se transferirán y quedarán a cargo del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa el Poder Judicial del Estado de Yucatán, a partir de la entrada en vigor de este decreto."

⁴³ Fojas 106 a 109 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁴ Foja 117 a 120 del tomo I de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁵ Fojas 2474 a 2512 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

87. Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil dieciséis,⁴⁶ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 8/2016, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

88. Previa prevención formulada al actor,⁴⁷ mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil diecisiete,⁴⁸ el ponente admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a la autoridad municipal, a efecto de que presentara su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

89. Mediante escrito presentado el tres de julio de dos mil diecisiete,⁴⁹ el titular de la Unidad de Contraloría Municipal presentó su contestación, haciendo valer la excepción de incompetencia por declinatoria y solicitando la remisión del asunto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

90. El catorce de julio de dos mil diecisiete (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional),⁵⁰ el referido Tribunal Estatal determinó improcedente la excepción hecha valer; en consecuencia, tuvo por contestada la demanda y señaló nueva fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 21/2017

91. El nueve de febrero de dos mil diecisiete,⁵¹ mediante escrito presentado ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Elsy María Alejos Pasos de Sansores presentó demanda de juicio contencioso-administrativo en contra de la resolución de veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, dictada en el recurso de reconsideración 113/2016, por la Dirección de Desarrollo

⁴⁶ Foja 2539 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁷ Fojas 2545 y 2546 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁸ Fojas 2552 a 2555 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁹ Fojas 2575 a 2623 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁰ Fojas 2706 a 2714 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵¹ Fojas 2799 a 2828 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Urbano del Municipio de Mérida, mediante la cual se determinó como no procedente el recurso contra la negativa de autorización de licencia de uso de suelo para el trámite de la licencia de construcción.

92. Por acuerdo de trece de febrero de dos mil diecisiete,⁵² el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 21/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

93. Previa prevención formulada a la actora,⁵³ mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete,⁵⁴ admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a la autoridad municipal, a efecto de que presentara su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

94. Mediante escrito presentado el nueve de mayo de dos mil diecisiete,⁵⁵ el director de Desarrollo Urbano Municipal presentó su contestación, haciendo valer la excepción de incompetencia por declinatoria y solicitando la remisión del asunto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

95. El catorce de julio de dos mil diecisiete (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional),⁵⁶ el referido Tribunal Estatal determinó improcedente la excepción hecha valer; en consecuencia, tuvo por contestada la demanda y señaló nueva fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 27/2017

96. El siete de marzo de dos mil diecisiete,⁵⁷ mediante escrito presentado ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Óscar Armando Navarrete Ramírez presentó demanda de juicio contencioso-administrativo en contra de

⁵² Foja 2910 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵³ Fojas 2912 a 2914 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁴ Fojas 2959 a 2964 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁵ Fojas 2972 a 3000 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁶ Fojas 3019 a 3026 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁷ Fojas 3035 a 3049 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

la resolución de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, dictada en el recurso de reconsideración 213/2016, por la Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio de Mérida, mediante la cual se determina como improcedente el recurso y se confirma la negativa de licencia de uso de suelo para el trámite de construcción.

97. Por acuerdo de nueve de marzo de dos mil diecisiete,⁵⁸ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 27/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

98. Mediante proveído de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete,⁵⁹ admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a la autoridad municipal, a efecto de que presentara su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

99. Mediante escrito presentado el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete,⁶⁰ el director de Desarrollo Urbano Municipal presentó su contestación, haciendo valer la excepción de incompetencia por declinatoria y solicitando la remisión del asunto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

100. El catorce de julio de dos mil diecisiete (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional),⁶¹ el referido Tribunal Estatal determinó improcedente la excepción hecha valer; en consecuencia, tuvo por contestada la demanda y señaló nueva fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 86/2017

101. Mediante escrito presentado el treinta de junio de dos mil diecisiete,⁶² ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Raúl

⁵⁸ Foja 3101 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁵⁹ Fojas 3103 a 3107 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶⁰ Fojas 3117 a 3131 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶¹ Fojas 3165 a 3173 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶² Fojas 3196 a 3203 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Alejandro Campos Álvarez y Manuela de Jesús Álvarez Valadez promovieron juicio contencioso-administrativo en contra de la boleta de infracción de nueve de junio de dos mil diecisiete, dictada por el director de la Policía Municipal.

102. Por acuerdo de cuatro de julio de dos mil diecisiete,⁶³ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 86/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

103. Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete⁶⁴ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán⁶⁵ admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a la autoridad municipal, a efecto de que presentara su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 90/2017

104. Mediante escrito presentado el doce de julio de dos mil diecisiete⁶⁶ ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Gaspar Echeverría Paredes promovió juicio contencioso-administrativo en contra de la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal impugnando la resolución de veintiséis de mayo de dos mil diecisiete dictada en el recurso de reconsideración 6/2017, mediante la cual se declaró no procedente el recurso y se confirma la multa impuesta, así como la suspensión temporal total, consistente en el cese de las actividades de uso de suelo diverso a casa habitación.

⁶³ Foja 3210 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶⁴ Fojas 3212 a 3215 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶⁵ Debe recordarse que el veinte de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el Decreto 380/2016, por el que se modifica la Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de anticorrupción y transparencia, adicionando el capítulo VI, denominado "*Del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán*", en cuyo artículo décimo sexto transitorio se dispuso:

"Artículo décimo sexto. Asuntos pendientes y en trámite

"Los acuerdos, convenios, así como los asuntos, expedientes, medios de impugnación y demás actos jurídicos pendientes y en trámite en materia fiscal administrativa, que se encuentren bajo cualquier concepto en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, se transferirán y quedarán a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán."

⁶⁶ Fojas 3267 a 3271 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

105. Por acuerdo de trece de julio de dos mil diecisiete,⁶⁷ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 90/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

106. Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecisiete⁶⁸ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a la autoridad municipal, a efecto de que presentara su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 93/2017

107. Mediante escrito presentado el trece de julio de dos mil diecisiete⁶⁹ ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Operadora de Sites Mexicanos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de sus apoderados legales, promovió juicio contencioso-administrativo en contra del presidente, del coordinador general de Funcionamiento Urbano, del director de Desarrollo Urbano y del director de Obras Públicas Municipales impugnando la clausura de una antena de telecomunicaciones.

108. Por acuerdo de catorce de julio de dos mil diecisiete,⁷⁰ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 93/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

109. Mediante proveído de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete⁷¹ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de

⁶⁷ Foja 3307 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶⁸ Fojas 3309 a 3315 del tomo V de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁶⁹ Fojas 1804 a 1819 del tomo IV de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷⁰ Foja 1820 del tomo IV de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷¹ Fojas 2104 a 2107 del tomo IV de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

pruebas y alegatos, con fundamento en los artículos citados en el expediente 86/2017.

Expediente 94/2017

110. Mediante escrito presentado el trece de julio de dos mil diecisiete⁷² ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Operadora de Sites Mexicanos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de sus apoderados legales, promovió juicio contencioso-administrativo en contra del presidente, del coordinador general de Funcionamiento Urbano, del director de Desarrollo Urbano y del director de Obras Públicas Municipales impugnando la clausura de una antena de telecomunicaciones.

111. Por acuerdo de catorce de julio de dos mil diecisiete,⁷³ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 94/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

112. Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete⁷⁴ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales a efecto de que presentaran su contestación y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 95/2017

113. Mediante escrito presentado el trece de julio de dos mil diecisiete⁷⁵ ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Estado de Yucatán, Operadora de Sites Mexicanos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de sus apoderados legales, promovió juicio contencioso-administrativo en contra del presidente, del coordinador general de Funcionamiento

⁷² Fojas 1200 a 1214 del tomo III de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷³ Foja 1443 del tomo III de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷⁴ Fojas 1445 a 14418 del tomo III de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷⁵ Fojas 611 a 624 del tomo II de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Urbano, del director de Desarrollo Urbano y del director de Obras Públicas Municipales impugnando la clausura de una antena de telecomunicaciones.

114. Por acuerdo de catorce de julio de dos mil diecisiete,⁷⁶ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 95/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

115. Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete⁷⁷ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

116. Esta Segunda Sala llega a la conclusión de que son infundados los conceptos de invalidez formulados por el Municipio de Mérida, por los motivos siguientes:

117. Se estima que aunque los expedientes sí se refieren a controversias suscitadas entre la administración pública del Municipio de Mérida y diversos particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán asume una competencia derivada del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, que 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.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos

⁷⁶ Foja 1443 del tomo III de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁷⁷ Fojas 1445 a 1448 del tomo III de pruebas aportadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

118. Conviene acudir a los trabajos legislativos del decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, que dio lugar a la instauración de los Tribunales de Justicia Administrativa en las entidades federativas.

119. Particularmente, al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:

"III. Consideraciones ...

"Décima quinta. ...

"Vale destacar que un elemento complementario sobre la pertinencia de esta reforma en el ámbito de los Estados de la Unión es el fortalecimiento de la instancia a la cual pueden recurrir los particulares frente a los actos administrativos generales o los actos administrativos de naturaleza fiscal emanados particularmente de la administración pública local y de las administraciones públicas municipales. La reforma resultará, en esta vertiente, en un elemento de fomento a la vigencia efectiva del principio de legalidad en dichas administraciones."

120. Con base en todo lo anterior, puede sostenerse una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal para dirimir las controversias entre las administraciones públicas municipales y los particulares, de naturaleza jurisdiccional y autónoma, con el fin de fortalecer los medios de defensa al alcance de los gobernados, así como fomentar el principio de legalidad en dichas administraciones.

121. Así, en atención a la reforma constitucional referida se instruyó para que en las Constituciones y leyes de los Estados se instituyeran Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

122. En atención a esto se reformó el artículo 75 Quater, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán que señala:

(Adicionado, D.O. 20 de abril de 2016)

"Artículo 75 Quater. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos del (sic) estatales o municipales. ..."

123. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en sus artículos 2, 3 y 4, establece:

"Artículo 2. Objeto del tribunal

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo constitucional autónomo, máxima autoridad en materia contencioso administrativa, fiscal y de responsabilidades administrativas, dotado de plena jurisdicción, autonomía e independencia para dictar sus resolucio-

nes e imperio para hacerlas cumplir, que tiene por objeto conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas."

"Artículo 3. Jurisdicción

"El tribunal ejercerá jurisdicción en todo el Estado y residirá en la ciudad de Mérida."

"Artículo 4. Competencia

"El tribunal tendrá competencia para conocer y resolver lo siguiente:

"I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública y los particulares.

"II. Los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos y de los definitivos de sus Jueces, así como los de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, tanto estatales como municipales.

"III. Los juicios que se promuevan en contra de los actos de naturaleza fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios.

"IV. Los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos.

"V. Los juicios de impugnación contra las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideico-

misos públicos y los organismos constitucionales autónomos, en los términos de la ley en la materia.

"VI. Los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija.

"VII. El recurso de reclamación, en términos de su reglamento interior, en contra de los autos de admisión o desechamiento de la demanda ante el tribunal o de su ampliación y del auto que admita o deseche la contestación o su ampliación, así como del que admita o rechace pruebas.

"VIII. Los juicios que promueva la administración pública estatal o municipal, o sus autoridades, para que sean modificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular, provenientes de autoridades diferentes a este tribunal, en términos del reglamento respectivo.

"IX. La imposición, en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, con excepción de los servidores públicos del Poder Judicial, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

"X. El recurso de apelación, revisión y reclamación, y demás medios de inconformidad de su competencia, de los que conocerá en términos de la normativa que los establece, en los de esta ley y el reglamento interior del tribunal.

"XI. Los medios de impugnación que establezca la ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, en caso de que los Municipios no cuenten con tribunales de lo contencioso administrativo propios en términos del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

"XII. La impugnación de multas derivadas de procesos de ejecución de medidas de apremio según lo establecido en el artículo 95 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

"XIII. La impugnación de las resoluciones, en términos del artículo 111 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

"XIV. Las suspensiones del acto impugnado, por cuerda separada a cargo del Magistrado presidente, en términos de esta ley, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán y demás normativa aplicable.

"XV. El incumplimiento de las sentencias del tribunal, conforme a lo que establezca el reglamento interior y demás normativa aplicable.

"XVI. Los juicios que se promuevan contra los decretos y acuerdos de carácter general a nivel local, dictados por la administración pública, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

"XVII. Los demás juicios o procedimientos que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas impuestas con base en la normativa en materia de responsabilidades de servidores públicos, así como aquellas que las leyes consideren como competencia del tribunal.

"Las sentencias del tribunal serán definitivas e inatacables a excepción de aquellas sobre las que sea procedente el recurso de apelación o de revisión en términos de los artículos 216 y 221 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en todo caso deberán acatarse en sus propios términos y contarán con fuerza ejecutiva para lograr su cumplimiento.

"Para efectos de resolución de los recursos de revisión y apelación previstos en la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas, el pleno del tribunal se integrará con los Magistrados titulares, con excepción de aquel que haya fungido como Magistrado ponente, quien será suplido, en términos del artículo 29 de esta ley. Esta instancia constituye un (sic) nueva oportunidad de reflexión, análisis y valoración para los Magistrados del tribunal, por lo que, para garantizar que sea un medio de defensa eficaz y el acceso a un recurso efectivo, gozarán de absoluta libertad para emitir sus opiniones personales y votos particulares o razonados sin que por ello puedan ser reconvencidos o incurran en responsabilidad." (énfasis añadido)

124. Conforme a lo anterior, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, con competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter contencioso-administrativo, fiscal y de responsabilidades

administrativas, dotado de plena jurisdicción e independencia para dictar sus resoluciones; además, con imperio para hacerlas cumplir.

125. En otras cuestiones, conoce y dirime las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el territorio de dicha entidad federativa.

126. Específicamente, el referido órgano jurisdiccional estatal es competente para resolver los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de los Ayuntamientos; los juicios en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos respectivos; los juicios de impugnación en contra de las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos de los Municipios, en los términos de la ley de la materia; los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa, que se configuren por el silencio de las autoridades de los Municipios para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija, entre otros supuestos.

127. Por tanto, en el caso, son infundados los argumentos expuestos, porque la autoridad demandada asumió su propia competencia.

128. En efecto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al emitir los actos impugnados, válidamente ejerció las atribuciones que le otorga el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 75 Quater, párrafo primero, de la Constitución Local, así como 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán para conocer de este tipo de controversias.

129. En términos de los artículos 73 Ter, fracción V⁷⁸ y 75 Quater,⁷⁹ de la Constitución Local, en relación con el 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de

⁷⁸ "Artículo 73 Ter. Son organismos constitucionales autónomos del Estado de Yucatán: ...

"V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

"Los organismos autónomos reconocidos por esta Constitución deberán enviar al Poder Ejecutivo del Estado su proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de octubre de cada año. Asimismo, rendirán informe de su cuenta pública en los términos que señale la ley en la materia."

⁷⁹ "Artículo 75 Quater. ...

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán estará integrado por tres Magistrados, designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los

Justicia Administrativa del Estado, dicho órgano es constitucionalmente autónomo, cuenta con un presupuesto propio, está integrado por tres Magistrados, designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

130. Su integración, organización, atribuciones y funcionamiento está prevista en una ley expedida por el Congreso del Estado y su función es conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas.

131. Aspectos que evidencian la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa y su competencia para dirimir conflictos en materia contencioso-administrativa.

132. De conformidad con la tesis **P/J. 26/98**, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.",⁸⁰ un tribunal administrativo requiere para su existencia: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal res-

miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. ..."

⁸⁰ Texto: "Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20)

pectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

133. A partir de lo anterior, también resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor cuestiona la fundamentación de los actos impugnados, al estimar que omiten tomar en consideración el artículo 81 de la Constitución Local y el artículo 182 de la Ley de Gobierno de los Municipios, interpretados a contrario sensu, los cuales establecen que de no existir en el Municipio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocerá del recurso de revisión, el Tribunal del Estado, en términos de la normatividad aplicable.

134. Lo anterior es así porque, como ha quedado expuesto, en el presente caso se impugnan acuerdos en los que la autoridad demandada asumió competencia ante la promoción de diversos juicios contencioso-administrativo en contra de resoluciones emitidas en un recurso ordinario establecido en una ley local, así como actos administrativos dictados u ordenados por autoridades del Ayuntamiento; supuestos respecto de los cuales el Tribunal Estatal tiene competencia en términos del artículo 4 de su ley orgánica.

135. Así también, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor estima inaplicables varios artículos transitorios de los decretos por virtud de los cuales se modificaron la Constitución del Estado, en materia electoral, y las Leyes Orgánica del Poder Judicial y de lo Contencioso Administrativo de la entidad.

136. Dichos preceptos, en términos generales, establecen la entrada en vigor de la citada reforma constitucional local a partir de la cual se transitó del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Estado; esta circunstancia revela que, contrario a lo alegado dichos artículos entre otros, fundamentan la competencia y funcionamiento de la autoridad demandada de ahí lo infundado de su concepto.

137. Así también, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor estima inaplicables los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quater de la Constitución Local; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la ley orgánica del tribunal demandado; así como los artículos transitorios décimo sexto y quinto de los Decretos 380/2016 y 511/2017, publicados en el

Diario Oficial de dicha entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis y dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

138. Dichos preceptos, en términos generales, prevén a la autoridad demandada como un organismo constitucional autónomo e independiente, con competencia para dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal entre los Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el Estado; específicamente, con competencia contra actos administrativos de las autoridades del Ayuntamiento y las resoluciones dictadas por éstas en recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos; la regulación orgánica del tribunal; la aplicabilidad de la ley de lo contencioso administrativo local en la sustanciación de los asuntos, así como la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán; la atribución de los Magistrados ponentes para tramitar y admitir juicios; la transferencia de asuntos del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial de Estado al Tribunal de Justicia Administrativa, con motivo de la reforma constitucional local en materia de anticorrupción y transparencia; y cómo deberían entenderse las referencias de otras disposiciones legales.

139. No pasa desapercibido que la fracción II, inciso a), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que, entre las prerrogativas de los Municipios se encuentra la de establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias que se susciten entre dicha administración y los particulares.

140. Sin embargo se advierte que el veintisiete de mayo de dos mil quince se reformó, en lo que al caso ocupa, la fracción V del artículo 116 de la Constitución Federal, –que derivó en una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a)–, por la que se instruyó a las Constituciones y leyes locales de los Estados instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

141. Por ello se concluye que fue voluntad del Constituyente Permanente precisar y acotar la competencia en favor de los Tribunales Estatales de Justicia Administrativa; por lo que contrario a lo alegado, los anteriores artículos, entre otros, fundamentan la competencia y funcionamiento de la autoridad

demandada, y por tanto los acuerdos dictados en los expedientes 199/2013, 8/2016, 21/2017, 27/2017, 86/2017, 93/2017, 94/2017, 95/2017 y 90/2017 son válidos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los acuerdos de catorce de julio de dos mil diecisiete dictados en los expedientes 199/2013, 8/2016, 21/2017 y 27/2017; de veintiuno, veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete dictados en los expedientes 86/2017, 93/2017, 94/2017 y 95/2017, respectivamente; y diez de octubre de dos mil diecisiete dictado en el expediente 90/2017; en cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Firma el Ministro presidente de la Segunda Sala quien, además, suscribe sin la firma del ponente en virtud de que a la fecha en que concluye el trámite de engrose de este expediente ha surtido efectos la renuncia presentada por éste. Lo anterior en términos del acuerdo adoptado, por unanimidad de votos, por la y los Ministros integrantes de esta Segunda Sala en sesión privada de nueve de octubre del dos mil diecinueve. Firma también la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 101/97, P./J. 100/97, P./J. 129/2005, P./J. 44/2011 (9a.) y P./J. 45/2011 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VI, diciembre de 1997, páginas 539 y 540; XXII, octubre de 2005, página 2067 y Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, páginas 294 y 302, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO ELECTO POR MAYORÍA SIMPLE DE VOTOS ENTRE LOS INTEGRANTES DE CABILDO PARA ACUDIR A AQUÉLLA EN REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN, ANTE LA LICENCIA OTORGADA AL PRESIDENTE MUNICIPAL (ARTÍCULO 64 G DE LA LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA AL CONSENTIMIENTO DE UNA NORMA POR PARTE DEL MUNICIPIO ACTOR, AL NO HABERSE IMPUGNADO ÉSTA (ACUERDOS DICTADOS POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN EN LOS EXPEDIENTES 144/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 Y 137/2018).

IV. CONTROVERSIAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y FISCAL SUSCITADAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL Y MUNICIPAL Y LOS PARTICULARES EN EL ESTADO DE YUCATÁN. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ACUERDOS DE SIETE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECIOCHO DICTADOS EN LOS EXPEDIENTES 114/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 Y 137/2018, POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE YUCATÁN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 83/2018. MUNICIPIO DE MÉRIDA, ESTADO DE YUCATÁN. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EMITIÓ SU VOTO CON RESERVAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al once de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de abril de dos mil dieciocho, María Dolores Fritz Sierra, en su carácter de presidenta interina del Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, promovió controversia constitucional en contra del Tribunal de Justicia Administrativa de dicha entidad federativa, solicitando la invalidez de lo siguiente:

"**A)** La invasión de esferas competenciales y violación de la autonomía Municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que incurrió el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al no observar las disposiciones legales y reglamentarias que crearon las bases y determinaron el inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, así como ignorar los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidos en la sentencia de la controversia constitucional 41/2016, que en el presente caso se materializaron en los siguientes actos:

"1) El acuerdo de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 01/2018, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la licenciada María del Mar Oramas Ortiz en su carácter de representante legal del ciudadano Raúl Montalvo Vales, en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida, señalando como acto impugnado 'El acuerdo de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha cinco de octubre de dos mil diecisiete, en el expediente 161/10/2017, en donde confirma, el acuerdo antes señalado, contenido en el oficio DCM/JP/-0000112416/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37331 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 15 de febrero de 2018.

"2) El acuerdo de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 02/2018, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la licenciada María del Mar Oramas Ortiz en su carácter de representante legal del ciudadano Jorge Carlos Montalvo Cobo, en contra del director del Catastro

del Municipio de Mérida, señalando como acto impugnado 'El acuerdo de fecha veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha cinco de octubre de dos mil diecisiete, en el expediente 160/10/2017, en donde confirma, el acuerdo antes señalado, contenido en el oficio DCM/JP/-0000112417/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37338 de la localidad de San Matías Cosgaya Municipio de Mérida' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 15 de febrero de 2018.

"3) El acuerdo de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 136/2018, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la licenciada María del Mar Oramas Ortiz en su carácter de representante legal del ciudadano Raúl Montalvo Vales, en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida, señalando como acto impugnado 'El oficio número DCM/JP/-0000112468/17 de fecha nueve de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual informan al (sic) mi representado que el proyecto de división del predio Rústico Tablaje 37326 de la localidad de San Matías Cosgaya Municipio de Mérida, no es factible' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 15 de febrero de 2018.

"4) El acuerdo de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 137/2018, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la licenciada María del Mar Oramas Ortiz en su carácter de representante legal del ciudadano Jorge Carlos Montalvo Cobo, en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida, señalando como actos impugnados: '1. El oficio número DCM/JP/-0000112473/17 de fecha nueve de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual informan al (sic) mi representado que el proyecto de división del predio Rústico Tablaje 37385 previa unión con los tablajes 37375, 37379 y 37384 todos de la localidad de San Matías Cosgaya Municipio de Mérida, no es factible. 2. El oficio número DCM/JP/-0000112466/17 de fecha nueve de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual informan al (sic) mi representado que el proyecto de división del predio Rústico Tablaje 37408 previa unión con los tablajes 37410 ambos de la localidad de San Matías Cosgaya Municipio de Mérida, no es factible. 3. El oficio número DCM/JP/-0000112472/17 de fecha nueve de octubre de dos mil diecisiete, mediante el cual informan al

(sic) mi representado que el proyecto de división del predio Rústico Tablaje 37360 previa unión con los tablajes 37365, 37370 y 37371 todos de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida, no es factible.' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 15 de febrero de 2018.

"5) El acuerdo de fecha siete de febrero de dos mil dieciocho, emitido por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, autoridad demandada, dictado en el expediente contencioso administrativo 144/2017, mediante el cual asume competencia para conocer de la demanda promovida por la licenciada María del Mar Oramas Ortiz en su carácter de representante legal del ciudadano Mauricio Montalvo Vales, en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida, señalando como actos impugnados: '1. El acuerdo de fecha seis de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el expediente 138/09/2017, en donde confirma, el acuerdo de fecha primero de septiembre de dos mil diecisiete, contenido en el oficio DCM/JP/-0000111676/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37591 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida. 2. El acuerdo de fecha seis de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el expediente 139/09/2017, en donde confirma, el acuerdo de fecha primero de septiembre de dos mil diecisiete, contenido en el oficio DCM/JP/-0000111678/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37619 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida. 3. El acuerdo de fecha seis de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el expediente 140/09/2017, en donde confirma, el acuerdo de fecha primero de septiembre de dos mil diecisiete, contenido en el oficio DCM/JP/-0000111679/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37614 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida. 4. El acuerdo de fecha seis de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi representado en contra del acuerdo de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el expediente 141/09/2017, en donde confirma, el acuerdo de fecha primero de septiembre de dos mil diecisiete, contenido en el oficio DCM/JP/-0000111675/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37599 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida. 5. El acuerdo de fecha seis de noviembre de dos mil diecisiete en el cual dicta resolución al recurso de reconsideración, promovido por mi repre-

sentado en contra del acuerdo de fecha uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el expediente 142/09/2017, en donde confirma, el acuerdo de fecha primero de septiembre de dos mil diecisiete, contenido en el oficio DCM/JP/-0000111677/17, respecto a la negativa de factibilidad de división del predio Rústico Tablaje 37595 de la localidad de San Matias Cosgaya Municipio de Mérida.' (sic). El acuerdo emitido por la autoridad demandada le fue notificado al Municipio de Mérida que represento, en fecha 15 de febrero de 2018.

"En todos y cada uno de los actos descritos en los incisos precedentes, la autoridad demandada, invade la esfera de competencia del Municipio de Mérida, Yucatán, toda vez que el propio Municipio actor creó, de acuerdo a sus facultades constitucionales el Tribunal de la Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, que es quien tiene competencia exclusiva para dirimir las controversias entre los particulares y los actos de la administración pública del Municipio de Mérida, mismo órgano de justicia administrativa municipal que entró en funciones del (sic) 16 de enero de 2016, lo que es del pleno conocimiento de la autoridad demandada, como quedará demostrado en el capítulo de antecedentes de este escrito de demanda.

"B) Todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en cada uno de los aludidos procedimientos (sic) contenciosos administrativo descritos en el apartado A) que antecede.

"C) Toda futura admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán."

2. Antecedentes. En lo que interesa, los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

a) En sesión de Cabildo de veintinueve de enero de dos mil nueve, el Ayuntamiento de Mérida aprobó el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, el cual fue publicado en la gaceta municipal de cuatro de marzo del mismo año.

b) En sesión extraordinaria de ocho de octubre de dos mil quince, el Cabildo aprobó la propuesta del presidente municipal para nombrar a los ciudadanos que integrarían el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, así como el plazo para la entrada en funcionamiento del citado tribunal y la prórroga al plazo establecido en el artículo primero transitorio del Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

c) Posteriormente, la Comisión de Gobierno se avocó al estudio del referido reglamento, a fin de actualizarlo al marco legal vigente en el Estado.

d) El nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual fue publicado en la Gaceta municipal el trece de enero siguiente, abrogando el Reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio.

e) El entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado (ahora Tribunal de Justicia Administrativa) asumió competencia de diversas controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida.

f) Inconforme con lo anterior, el Municipio promovió controversia constitucional ante este Alto Tribunal; el asunto fue registrado con el número 41/2016 y, seguidos los trámites de ley, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, declaró procedente y fundado el medio de control constitucional.

g) Es el caso que el quince de febrero de dos mil dieciocho, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado notificó al Municipio de Mérida los acuerdos de siete de febrero de dicho año, dictados en los expedientes 144/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 y 137/2018, respectivamente, mediante los cuales asume competencia para conocer de diversos asuntos promovidos por varios particulares en contra de actos de la administración pública municipal.

En contra de las referidas actuaciones jurisdiccionales se promueve la presente controversia constitucional.

3. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, el Municipio actor argumentó, en síntesis, lo siguiente:

4. Se violentan las garantías institucionales y prerrogativas constitucionales del Municipio contenidas en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, entre las que se encuentran establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias que se susciten entre dicha administración y los particulares, en razón de que la autoridad demandada decreta su competencia para resolver diversas controversias planteadas por particulares en contra de actos de la administración pública municipal, careciendo de jurisdicción y competencia, por haber sido creado y encontrarse en funcionamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida.

cioso Administrativo del Municipio de Mérida. Específicamente, se estima que la autoridad demandada:

5. No reconoce al Municipio como un orden de gobierno, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 76 y 77 de la Constitución Local, así como 1 y 2 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

6. No reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, con eficacia absoluta, frente al orden jurídico federal y estatal que implica darse sus propias normas, bajo la forma de reglamentos municipales, en términos de la facultad reconocida en el artículo 115, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, en relación con el 79 de la Constitución Local y 41, apartado A), fracción III, 77, 78 y 79 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado, así como los criterios sustentados en las tesis: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO).", "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA." y "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."

7. No reconoce la prerrogativa constitucional del Municipio para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos o tribunales encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, reconocida en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con los diversos 77, base décima séptima y 81 de la Constitución Local, así como los artículos 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 197, 198 y 199 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado.

8. Particularmente, el artículo 182 establece de manera específica la competencia exclusiva del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio, excluyendo a la autoridad demandada para conocer de las controversias suscitadas entre la administración pública del Municipio y los particulares.

9. En atención a ello, en sesión extraordinaria de nueve de enero de dos mil dieciséis, el Cabildo aprobó el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, el cual se publicó el trece del mismo mes y año.

10. Respecto de los fundamentos de la autoridad demandada al emitir sus actos, son inaplicables los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quater de la Constitución Local; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado; así como los artícu-

los décimo sexto y quinto transitorios de los Decretos 380/2016 y 511/2017, publicados en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis y dieciocho de julio de dos mil diecisiete, respectivamente.

11. Particularmente, omite la fracción XI del artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, que establece que la competencia se surte únicamente en caso de que los Municipios no cuenten con tribunales de lo contencioso-administrativo.

12. Adicionalmente, la autoridad demandada es sabedora del criterio emitido por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 41/2016.

13. Preceptos constitucionales vulnerados. Los preceptos constitucionales que el actor considera violados son los artículos 103, 107 y 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14. Trámite. Por acuerdo de cinco de abril de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, a la que correspondió el número 83/2018 y, por razón de turno por conexidad con la diversa controversia constitucional 285/2017, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

15. Mediante proveído de seis de abril siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y dio vista a la Procuraduría General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

16. Contestación de la demanda. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al contestar la demanda, manifestó lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

17. A pesar de que la demanda contiene un apartado denominado "*conceptos de invalidez*", de su lectura se advierten manifestaciones dogmáticas carentes de todo razonamiento lógico jurídico para demostrar la invasión de la esfera competencial del actor, toda vez que se limita a transcribir diversas disposiciones constitucionales y legales relativas a las facultades de este Alto Tribunal para resolver una controversia constitucional y la organización del Municipio como forma de gobierno.

18. Si el Municipio actor estima invadida su esfera de actuación al establecerse únicamente como competencia de su tribunal el recurso de revisión, consintió ese hecho con mucha anterioridad a la presentación de la demanda de controversia, en virtud de que la Ley de Gobierno de los Municipios fue publicada en el Diario Oficial de la entidad de veinticinco de enero de dos mil seis. Aunado a que, al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, reiteró, en su artículo 3, lo dispuesto por el legislador estatal en cuanto a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio para conocer del recurso de revisión, como medio de defensa contra actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo que señala el reglamento.

b) Refutación del concepto de invalidez

19. De acuerdo con la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, sólo es competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra los actos de la administración pública municipal o de los Jueces calificadores y las resoluciones recaídas al recurso de reconsideración; lo que se ve reflejado en el artículo 3 del Reglamento de lo Contencioso Administrativo de dicho Municipio.

20. De conformidad con los artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, tiene competencia para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitaran entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios y los particulares vía juicio contencioso-administrativo.

21. Y, por disposición del artículo décimo sexto transitorio del Decreto 380/2016, por el que se modifica la Constitución Política del Estado en Materia de Anticorrupción y Transparencia, los acuerdos y convenios, así como los asuntos, expedientes, medios de impugnación y demás actos jurídicos pendientes y en trámite en materia fiscal y administrativa, que se encuentren bajo cualquier concepto en el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, se transferirán y quedarán a cargo del Tribunal de Justicia Administrativa de Yucatán; con lo que se encuentra plenamente regulada su competencia.

22. Además, el artículo 4 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, confiere al gobernado, la alternativa de acudir al recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, o bien, promover un juicio contencioso ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, en el entendido de que si decidiera agotar el recurso

de revisión ya no podría promover el juicio al mismo tiempo o de manera simultánea; por lo que los actos impugnados en nada violan la esfera del Municipio porque ambos medios de defensa coexisten en dicho espacio territorial de aplicación y las demandas que les dieron origen fueron promovidas en la vía de juicio contencioso-administrativo, no como recursos de revisión.

23. Así, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Municipio de Mérida, según lo establecido en la Ley de Gobierno de los Municipios, fue diseñado para la atención de recursos y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado fue instituido para conocer de juicios; su teleología responde a estructurar un sistema integral de justicia administrativa que fortalezca el Estado de derecho, buscando resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y los Municipios.

24. Los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas son un mecanismo fundamental de control de la legalidad y pueden considerarse comprendidos dentro de las garantías constitucionales que la Ley Fundamental establece. Por ello, podría analizarse este problema como un aparente conflicto de normas del mismo nivel constitucional; sin embargo, debe considerarse que los preceptos que establecen derechos a favor de los gobernados y los medios procesales para hacerlos valer y restituirlos en caso de violación, son de mayor jerarquía. Sirven de sustento las tesis de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS."

25. Los expedientes en los cuales fueron dictados los acuerdos de los que se adolece el actor, son juicios promovidos en contra de actos administrativos dictados por el Municipio de Mérida, medio procesal distinto a los recursos de reconsideración y de revisión municipales, puesto que no se interpusieron para la reconsideración y revisión del Ayuntamiento, sino que fueron sometidos a la autoridad demandada, según su competencia. Así, el Tribunal de Justicia Administrativa no corrompe la división de poderes, ni invade la esfera competencial del Municipio, ya que se encuentra facultado para conocer de litigios que interpongan las personas en contra de actos de carácter administrativo o fiscal que emitan autoridades de la administración pública del Estado o de Municipios, ampliando la garantía de acceso a la impartición de justicia en materia administrativa local, sin distingo del procedimiento del cual emanen.

26. No escapa a esta autoridad la sentencia dictada el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 41/2016; no obstante, tal determinación no puede servir de sustento a las pretensiones del actor, porque sus consideraciones se circunscribieron a los asuntos cuya invalidez fue demandada en dicho asunto; además, no contiene una declaratoria general que impida al Tribunal de Justicia Administrativa Estatal conocer de las demandas que dieron origen a los actos aquí impugnados; y, finalmente, su análisis fue a partir de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, que regulaba el actuar del entonces Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

27. Por tanto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán únicamente ha cumplido con las obligaciones constitucionales y legales, para conocer y dirimir las controversias que, en materia contencioso-administrativo y fiscal, se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios y los particulares.

28. Opinión de la procuradora general de la República. La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

29. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

30. Avocamiento. En atención al dictamen formulado por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

31. Remisión a Primera Sala. En sesión de quince de agosto de dos mil dieciocho,¹ la Segunda Sala de este Alto Tribunal se declaró incompetente y determinó remitir la controversia a la Primera Sala, ya que esta última, de forma previa, conoció de la controversia constitucional 41/2016, la cual definió el punto competencial a dilucidar en el presente asunto.

¹ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

32. Mediante auto de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho el presidente de la Segunda Sala determinó enviar el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

33. Trámite en Primera Sala. Por acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho la entonces Ministra presidenta de la Primera Sala remitió las controversias constitucionales 285/2017 y 83/2018 a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

34. Por proveído de once de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, con motivo del nombramiento del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

35. Al resolver la Primera Sala el expediente varios 80/2018-PS² determinó que no debía avocarse al conocimiento de las controversias constitucionales 285/2017 y 83/2018. Si bien los citados asuntos fueron remitidos porque previamente la Primera Sala resolvió la controversia constitucional 41/2016, por mayoría de tres votos;³ sin embargo, en virtud de su nueva integración, no existe certeza respecto a que la determinación conduciría a la reiteración del precedente citado; y en consecuencia debían devolverse los autos a la presidencia de la Segunda Sala.

36. Por acuerdo de veinticinco de junio de dos mil diecinueve el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitió la controversia 83/2018 a la Segunda Sala.

37. Avocamiento en Segunda Sala. Por acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve el presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos al Ministro ponente.

² Resuelta el veinte de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

³ Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y en contra el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

CONSIDERANDO:

38. PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente medio de control constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i),⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; 10, fracción I,⁶ y 11, fracción V,⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁸ del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero,⁹ y tercero,¹⁰ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que se trata de una controversia constitucional suscitada entre el Municipio de Mérida y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, sobre la constitucionalidad de diversos actos, sin cuestionar una norma de carácter general.

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ..."

⁵ "Artículo 1. 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."

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 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

⁸ "Artículo 37. La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales. ..."

⁹ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

¹⁰ "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

39. SEGUNDO.—Precisión y certeza de los actos impugnados. En primer término, deben precisarse los actos que se tendrán como impugnados en la controversia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción I,¹¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y la tesis de jurisprudencia **P./J. 98/2009**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."¹²

40. En ese sentido, se tienen por impugnados los acuerdos de siete de febrero de dos mil dieciocho dictados en los expedientes 144/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 y 137/2018, por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

41. No así los consistentes en "*todas y cada una de las resoluciones o acuerdos que se dicten en cada uno de los aludidos procedimientos contenciosos administrativo*" y "*toda futura admisión en la vía contenciosa administrativa que pudiera realizar la autoridad demandada, de controversias entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, Yucatán*", dada la manifestación genérica e imprecisa de los mismos.

¹¹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ... (sic)

l. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

¹² Texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536).

42. Esto, con apoyo en la tesis **P./J. 64/2009**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."¹³

43. Por otro lado, conforme al citado artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, la existencia de los actos reclamados se demuestra con las copias certificadas acompañadas por el actor en su demanda y las presentadas por la demandada en su contestación, las cuales tienen valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129¹⁴ y 202¹⁵ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

¹³ Texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461).

¹⁴ "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."

¹⁵ "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."

44. TERCERO.—Oportunidad de la demanda. A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

45. En el caso, como se precisó, el actor impugna diversos acuerdos en los que la autoridad demandada asume competencia para conocer de controversias suscitadas entre varios particulares y la administración pública del Municipio de Mérida, por lo que debe aplicarse el plazo previsto en el artículo 21, fracción I,¹⁶ de la ley reglamentaria de la materia, esto es, de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

46. Los actos impugnados fueron notificados al actor el quince de febrero de dos mil dieciocho;¹⁷ por lo que el plazo para su impugnación vía controversia constitucional transcurrió del lunes diecinueve de febrero al viernes seis de abril de dicho año.

47. Lo anterior, descontando del plazo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de febrero; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veintiuno, veinticuatro, veinticinco y del veintiocho al treinta y uno de marzo; así como el uno de abril de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, en términos de lo dispuesto en los artículos 2¹⁸ y 3, fracciones I y II,¹⁹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163²⁰ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero, incisos a), b), c),

¹⁶ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. ..."

¹⁷ Foja 138 vuelta del expediente principal.

¹⁸ "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

¹⁹ "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles. ..."

²⁰ "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, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

e), f) y n), del Acuerdo General Plenario Número 18/2013,²¹ de diecinueve de noviembre de dos mil trece, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal, así como la determinación tomada por el Tribunal Pleno en su sesión de doce de marzo de dos mil dieciocho, en relación con los artículos 74, fracción III,²² de la Ley Federal del Trabajo y 71²³ de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

48. Luego, si la demanda se presentó el lunes cinco de abril de dos mil dieciocho, según el sello estampado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,²⁴ entonces, debe considerarse que fue promovida oportunamente.

49. Con apoyo, además, por identidad de razón, en la tesis 2a. XXVI/2012 (10a.), de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNAR LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS CONTRA RESOLUCIONES DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL."²⁵

50. CUARTO.—Legitimación activa. A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

²¹ "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse; ...

"e) El cinco de febrero;

"f) El veintiuno de marzo; ...

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

²² "Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: ...

"III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo. ..."

²³ "Artículo 71. Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente hábil al en que se verifiquen."

²⁴ Foja 33 vuelta del expediente principal.

²⁵ Texto: "Cuando en una demanda de controversia constitucional se hace valer la incompetencia del Tribunal de lo Contencioso citado para conocer de las demandas contra resoluciones dictadas por la Contraloría Municipal, en ejercicio de su potestad disciplinaria, debe estimarse que el Municipio puede plantear la invasión a su esfera de competencia desde que aquél admite a trámite la demanda respectiva y hasta que emite la sentencia definitiva, y no debe esperar hasta que dicte el acuerdo por el que la tenga por cumplida, ya que es en todo caso con la emisión del fallo que puede hacerse valer, en última instancia, la alegada incompetencia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 2, abril de 2012, página 1274).

51. Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la ley reglamentaria de la materia disponen:

"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. ..."

52. Conforme a tales preceptos, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, 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.

53. En el caso, promueve la demanda de controversia constitucional, en representación del Municipio actor, María Dolores Fritz Sierra ostentándose como presidenta interina y acompañando copia certificada de las actas de las sesiones extraordinarias celebradas el siete de enero de dos mil dieciocho,²⁶ referentes a la autorización de la licencia, por tiempo indefinido, del presidente municipal, así como a la aprobación de la designación de una interina y su toma de protesta.

54. Por su parte, los artículos 55, fracción I, y 64 G de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, establecen:

"Artículo 55. Al presidente municipal, como órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento, le corresponde:

"I. Representar al Ayuntamiento política y jurídicamente, delegar en su caso, esta representación; y cuando se trate de cuestiones fiscales y hacendarias, representarlo separada o conjuntamente con el síndico. ..."

"Artículo 64 G de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. La licencia otorgada al presidente municipal por más de 60 días

²⁶ Fojas 51 a 53, 54 y 55 del expediente principal.

y las indefinidas, serán cubiertas por un presidente municipal interino, electo por mayoría simple de votos de entre los integrantes del Cabildo."

55. Conforme a tales preceptos, es atribución del presidente municipal representar al Ayuntamiento jurídicamente y, en el caso, ante la licencia indefinida otorgada a éste, la interina cubre el cargo, por elección de los integrantes del Cabildo; por tanto, la promovente se encuentra legitimada para representar al Municipio de Mérida.

56. Asimismo, el Municipio es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, por lo que debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

57. QUINTO.—Legitimación pasiva. Acto seguido se procederá al análisis de la legitimación de la autoridad demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda, en caso de resultar fundada.

58. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia prevé:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. ..."

59. Miguel Diego Barbosa Lara suscribe la contestación de la demanda, en representación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, ostentándose como su presidente, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión pública de ocho de septiembre de dos mil catorce,²⁷ celebrada por el Pleno del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, en la que consta su toma de protesta en dicho encargo por el periodo comprendido del nueve de septiembre de dos mil catorce al ocho de septiembre de dos mil dieciocho; además de exhibir copia certificada del acuerdo de siete de mayo de dos mil dieciocho,²⁸ dictado por

²⁷ Fojas 193 a 198 del expediente principal.

²⁸ Fojas 199 a 216 del expediente principal.

el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en el que se le instruye el ejercicio de la atribución prevista en el artículo 32, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y realice la contestación de demanda.

60. Al respecto, los artículos 32, fracción IX, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán y octavo transitorio del decreto por el que se expide la citada ley, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa, el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, establecen:

"Artículo 32. Atribuciones del presidente del tribunal

"Son atribuciones del presidente del tribunal, las siguientes:

"...

"IX. Representar legalmente al tribunal ante cualquier autoridad o persona, gozando poder general amplísimo para pleitos y cobranzas y actos de administración, pudiendo promover y desistirse de cualquier acto o procedimiento, de naturaleza administrativa o jurisdiccional."

"Octavo transitorio. Presidencia del tribunal

"El presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, que se encuentre en funciones a la entrada en vigor de este decreto, asumirá el cargo de presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, para continuar durante el periodo para el que fue elegido."

61. De los preceptos transcritos, se desprende que el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Yucatán tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano jurisdiccional y que tal cargo fue asumido por el entonces presidente del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial Local, para continuar durante el periodo para el que fue electo (esto último, a partir de la entrada en vigor del decreto por el que se expide la citada ley orgánica, lo cual aconteció el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con su artículo primero transitorio).

62. Así, al acreditar el cargo con que se ostenta y estar facultado, en términos de las normas que lo rigen, puede comparecer por la referida autoridad demandada; además, el referido Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado de Yucatán cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de los actos impugnados.

63. SEXTO.—Causas de improcedencia. Debe desestimarse el argumento invocado por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán respecto de que la demanda contiene manifestaciones dogmáticas carentes de todo razonamiento lógico jurídico para demostrar la invasión de la esfera competencial del actor.

64. Lo anterior, pues, por un lado, la determinación de si el Municipio demuestra o no la incidencia en su esfera competencial es una cuestión que involucra el fondo del asunto y, por otro, de los conceptos de invalidez que formula, se advierte claramente una causa de pedir relacionada con la violación al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

65. Resultan aplicables las tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 y P/J. 135/2005, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁹ y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."³⁰

66. También, debe desestimarse el argumento de la autoridad demandada consistente en que el Municipio de Mérida consintió que la Ley de Gobierno de los Municipios establezca como competencia de su tribunal únicamente el recurso de revisión, toda vez que ésta fue publicada en el Diario Oficial de la entidad el veinticinco de enero de dos mil seis, esto es, con mucha anterio-

²⁹ Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710).

³⁰ Texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062).

ridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional y porque, al expedir el Reglamento de lo Contencioso Administrativo del Municipio, el propio actor reiteró lo dispuesto por el legislador estatal en cuanto a dicha competencia.

67. Lo anterior debe estimarse así, en virtud de que, en el presente caso, no se cuestionan normas generales para poder afirmar que el actor haya consentido su aplicación y, como quedó analizado, los actos controvertidos fueron impugnados de manera oportuna.

68. En las relatadas condiciones, lo procedente es entrar al estudio del fondo del presente asunto.

69. SÉPTIMO.—Estudio. En primer lugar, debe precisarse que si bien en el escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que sólo los refiere, sin argumentar cuál es la afectación a la esfera de atribuciones prevista o consagrada a su favor en tales preceptos.

70. En sus conceptos de invalidez, el actor señala que los actos reclamados violan el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esencialmente, porque el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, asumió competencia para conocer de diversas controversias suscitadas entre particulares y la administración pública del Municipio de Mérida; esto, con posterioridad al inicio de funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, que, en su opinión, resulta ser el competente.

71. Refiere que, con dicho actuar, la autoridad estatal desconoce su facultad constitucional para crear un sistema de medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal.

72. Conviene realizar una relación sucinta de los antecedentes que dieron lugar a los actos impugnados en este medio de control constitucional.

Expediente 144/2017

73. Mediante escrito presentado el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete³¹ ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán,

³¹ Fojas 1349 a 1399 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Mauricio Montalvo Vales, por conducto de su representante legal, promovió juicio contencioso-administrativo en contra de las resoluciones de seis de noviembre de dos mil diecisiete, dictadas en los recursos de reconsideración 138/09/2017, 139/09/2017, 140/09/2017, 141/09/2017 y 142/09/2017, que confirman las negativas de factibilidad de división de predios rústicos, emitidas por el director del Catastro del Municipio de Mérida.

74. Por acuerdo de ocho de diciembre de dicho año,³² el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 144/2017, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

75. Mediante proveído de siete de febrero de dos mil dieciocho³³ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 1/2018

76. Mediante escrito presentado el cuatro de enero de dos mil dieciocho³⁴ ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, Raúl Montalvo Vales, por conducto de su representante legal, promovió juicio contencioso-administrativo en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida en contra de la resolución de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, dictada en el recurso de reconsideración 161/10/2017, que confirma la negativa de factibilidad de división de un predio rústico.

77. Por acuerdo de nueve de enero de dos mil dieciocho,³⁵ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 1/2018, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

³² Foja 1658 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³³ Fojas 1660 a 1664 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁴ Fojas 3 a 16 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁵ Foja 170 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

78. Mediante proveído de siete de febrero siguiente³⁶ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 2/2018

79. Mediante escrito presentado el cuatro de enero de dos mil dieciocho³⁷ ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, Jorge Carlos Montalvo Cobo, por conducto de su representante legal, promovió juicio contencioso-administrativo en contra del director del Catastro del Municipio de Mérida en contra de la resolución de veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, dictada en el recurso de reconsideración 160/10/2017, que confirma la negativa de factibilidad de división de un predio rústico.

80. Por acuerdo de nueve de enero de dos mil dieciocho,³⁸ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 2/2018, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

81. Mediante proveído de siete de febrero siguiente³⁹ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 136/2018

82. Mediante escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho⁴⁰ ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán,

³⁶ Fojas 172 a 176 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁷ Fojas 312 a 325 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁸ Foja 588 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

³⁹ Fojas 590 a 594 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁰ Fojas 870 a 880 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

Raúl Montalvo Vales, por conducto de su representante legal, promovió juicio contencioso-administrativo en contra de la resolución de nueve de octubre de dos mil diecisiete que niega la factibilidad de división de un predio rústico, emitida por el director del Catastro del Municipio de Mérida.

83. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho,⁴¹ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 136/2018, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

84. Mediante proveído de siete de febrero siguiente⁴² (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

Expediente 137/2018

85. Mediante escrito presentado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho⁴³ ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, Jorge Carlos Montalvo Cobo, por conducto de su representante legal, promovió juicio contencioso-administrativo en contra de la resolución de nueve de octubre de dos mil diecisiete que niega la factibilidad de división de un predio rústico, emitida por el director del Catastro del Municipio de Mérida.

86. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciocho,⁴⁴ el Magistrado presidente del referido tribunal formó el expediente relativo, al que correspondió el número 137/2018, y lo turnó al ponente a efecto de verificar los requisitos de procedibilidad y, en su caso, sustanciar el asunto.

87. Mediante proveído de siete de febrero siguiente⁴⁵ (acuerdo impugnado en este medio de control constitucional), el Tribunal de Justicia Administrativa

⁴¹ Foja 802 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴² Fojas 804 a 808 del tomo I de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴³ Fojas 969 a 985 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁴ Foja 1277 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

⁴⁵ Fojas 1279 a 1283 del tomo II de pruebas presentadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

del Estado de Yucatán admitió a trámite el juicio, ordenó correr traslado a las autoridades municipales, a efecto de que presentaran su contestación, y señaló fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

88. Esta Segunda Sala llega a la conclusión de que son infundados los conceptos de invalidez formulados por el Municipio de Mérida, por los motivos siguientes:

89. Se estima que aunque los expedientes sí se refieren a controversias suscitadas entre la administración pública del Municipio de Mérida y diversos particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán asume una competencia derivada del artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, que 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.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

90. Conviene acudir a los trabajos legislativos del decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de mayo de dos mil quince, que dio lugar a la instauración de los Tribunales de Justicia Administrativa en las entidades federativas.

91. Particularmente, al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión:

"III. Consideraciones ...

"Décima quinta. ...

"Vale destacar que un elemento complementario sobre la pertinencia de esta reforma en el ámbito de los Estados de la Unión es el fortalecimiento de la instancia a la cual pueden recurrir los particulares frente a los actos administrativos generales o los actos administrativos de naturaleza fiscal emanados particularmente de la administración pública local y de las administraciones públicas municipales. La reforma resultará, en esta vertiente, en un elemento de fomento a la vigencia efectiva del principio de legalidad en dichas administraciones."

92. Con base en todo lo anterior, puede sostenerse una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal para dirimir las controversias entre las administraciones públicas municipales y los particulares, de naturaleza jurisdiccional y autónoma, con el fin de fortalecer los medios de defensa al alcance de los gobernados, así como fomentar el principio de legalidad en dichas administraciones.

93. Así, en atención a la reforma constitucional referida se instruyó para que en las Constituciones y leyes de los Estados se instituyeran Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

94. En atención a esto se reformó el artículo 75 Quater, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán que señala:

(Adicionado, D.O. 20 de abril de 2016)

"Artículo 75 Quater. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, tiene competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; e imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos del (sic) estatales o municipales. ..."

95. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, en sus artículos 2, 3 y 4, establece:

"Artículo 2. Objeto del tribunal

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo constitucional autónomo, máxima autoridad en materia contencioso administrativo, fiscal y de responsabilidades administrativas, dotado de plena jurisdicción, autonomía e independencia para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir, que tiene por objeto conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas."

"Artículo 3. Jurisdicción

"El tribunal ejercerá jurisdicción en todo el Estado y residirá en la ciudad de Mérida."

"Artículo 4. Competencia

"El tribunal tendrá competencia para conocer y resolver lo siguiente:

I. Las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública y los particulares.

"II. Los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos y de los definitivos de sus Jueces, así como los de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, tanto estatales como municipales.

"III. Los juicios que se promuevan en contra de los actos de naturaleza fiscal que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios.

"IV. Los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos.

"V. Los juicios de impugnación contra las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y los organismos constitucionales autónomos, en los términos de la ley en la materia.

"VI. Los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija.

"VII. El recurso de reclamación, en términos de su reglamento interior, en contra de los autos de admisión o desechamiento de la demanda ante el tribunal o de su ampliación y del auto que admita o deseche la contestación o su ampliación, así como del que admita o rechace pruebas.

"VIII. Los juicios que promueva la administración pública estatal o municipal, o sus autoridades, para que sean modificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular, provenientes de autoridades diferentes a este tribunal, en términos del reglamento respectivo.

"IX. La imposición, en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas graves,

con excepción de los servidores públicos del Poder Judicial, y a los particulares que participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales.

"X. El recurso de apelación, revisión y reclamación, y demás medios de inconformidad de su competencia, de los que conocerá en términos de la normativa que los establece, en los de esta ley y el reglamento interior del tribunal.

"XI. Los medios de impugnación que establezca la ley que organiza y reglamenta el funcionamiento de los Ayuntamientos, en caso de que los Municipios no cuenten con tribunales de lo contencioso administrativo propios en términos del artículo 81 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

"XII. La impugnación de multas derivadas de procesos de ejecución de medidas de apremio según lo establecido en el artículo 95 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

"XIII. La impugnación de las resoluciones, en términos del artículo 111 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

"XIV. Las suspensiones del acto impugnado, por cuerda separada a cargo del Magistrado presidente, en términos de esta ley, de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán y demás normativa aplicable.

"XV. El incumplimiento de las sentencias del tribunal, conforme a lo que establezca el reglamento interior y demás normativa aplicable.

"XVI. Los juicios que se promuevan contra los decretos y acuerdos de carácter general a nivel local, dictados por la administración pública, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

"XVII. Los demás juicios o procedimientos que se promuevan en contra de los actos o resoluciones definitivas impuestas con base en la normativa en materia de responsabilidades de servidores públicos, así como aquellas que las leyes consideren como competencia del tribunal.

"Las sentencias del tribunal serán definitivas e inatacables a excepción de aquellas sobre las que sea procedente el recurso de apelación o de revisión

en términos de los artículos 216 y 221 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en todo caso deberán acatarse en sus propios términos y contarán con fuerza ejecutiva para lograr su cumplimiento.

"Para efectos de resolución de los recursos de revisión y apelación previstos en la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas, el Pleno del tribunal se integrará con los Magistrados titulares, con excepción de aquel que haya fungido como Magistrado ponente, quien será suplido, en términos del artículo 29 de esta ley. Esta instancia constituye un (sic) nueva oportunidad de reflexión, análisis y valoración para los Magistrados del tribunal, por lo que, para garantizar que sea un medio de defensa eficaz y el acceso a un recurso efectivo, gozarán de absoluta libertad para emitir sus opiniones personales y votos particulares o razonados sin que por ello puedan ser reconvencidos o incurran en responsabilidad." [Énfasis añadido].

96. Conforme a lo anterior, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán es un organismo público, autónomo e independiente en sus decisiones, con competencia para conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter contencioso-administrativo, fiscal y de responsabilidades administrativas, dotado de plena jurisdicción e independencia para dictar sus resoluciones; además, con imperio para hacerlas cumplir.

97. En otras cuestiones, conoce y dirime las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el territorio de dicha entidad federativa.

98. Específicamente, el referido órgano jurisdiccional estatal es competente para resolver los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de los Ayuntamientos; los juicios en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas de los Municipios en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos respectivos; los juicios de impugnación en contra de las resoluciones de responsabilidad por faltas administrativas no graves sancionadoras dirigidas a servidores públicos de los Municipios, en los términos de la ley de la materia; los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas en materia administrativa, que se configuren por el silencio de las autoridades de los Municipios para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fija, entre otros supuestos.

99. Por tanto, en el caso, son infundados los argumentos expuestos, porque la autoridad demandada asumió su propia competencia.

100. En efecto, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán, al emitir los actos impugnados, válidamente ejerció las atribuciones que le otorga el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con los diversos 75 Quater, párrafo primero, de la Constitución Local, así como 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán para conocer de este tipo de controversias.

101. En términos de los artículos 73 Ter, fracción V⁴⁶ y 75 Quater,⁴⁷ de la Constitución Local, en relación con el 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, dicho órgano es constitucionalmente autónomo, cuenta con un presupuesto propio, está integrado por tres Magistrados, designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

102. Su integración, organización, atribuciones y funcionamiento está prevista en una ley expedida por el Congreso del Estado y su función es conocer, resolver y dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y sus Municipios, y los particulares; así como respecto de las faltas administrativas graves que correspondan a los servidores públicos y a particulares relacionados con hechos de corrupción que constituyan faltas administrativas graves, en términos de la legislación aplicable en materia de responsabilidades administrativas.

103. Aspectos que evidencian la naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Justicia Administrativa y su competencia para dirimir conflictos en materia contencioso-administrativa.

⁴⁶ "Artículo 73 Ter. Son organismos constitucionales autónomos del Estado de Yucatán: ...

"V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

"Los organismos autónomos reconocidos por esta Constitución deberán enviar al Poder Ejecutivo del Estado su proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar el 15 de octubre de cada año. Asimismo, rendirán informe de su cuenta pública en los términos que señale la ley en la materia."

⁴⁷ "Artículo 75 Quater. ...

"El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán estará integrado por tres Magistrados, designados por el gobernador y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros integrantes del Congreso. Durarán en su encargo cinco años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos, hasta para dos periodos más, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley. ..."

104. De conformidad con la tesis **P./J. 26/98**, de rubro: "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO.",⁴⁸ un tribunal administrativo requiere para su existencia: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.

105. A partir de lo anterior, también resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor cuestiona la fundamentación de los actos impugnados, al estimar que omiten tomar en consideración el artículo 81 de la Constitución local y el artículo 182 de la Ley de Gobierno de los Municipios, interpretados a contrario sensu, los cuales establecen que de no existir en el Municipio el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conocerá del recurso de revisión, el Tribunal del Estado, en términos de la normatividad aplicable.

106. Lo anterior es así porque, como ha quedado expuesto, en el presente caso se impugnan acuerdos en los que la autoridad demandada asumió competencia ante la promoción de diversos juicios contencioso-administrativo en contra de resoluciones emitidas en un recurso ordinario establecido en una ley local, así como actos administrativos dictados u ordenados por autoridades del Ayuntamiento; supuestos respecto de los cuales el Tribunal Estatal tiene competencia en términos del artículo 4 de su ley orgánica.

107. Así también, resultan infundados los conceptos de invalidez en los que el actor estima inaplicables los artículos 73 Ter, fracción V y 75 Quater de la Constitución Local; 2, 3, 4, fracciones II y IV, 11, 12 y 20, fracción X, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal demandado; así como los artículos transi-

⁴⁸Texto: "Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 20).

torios décimo sexto y quinto de los Decretos 380/2016 y 511/2017, publicados en el Diario Oficial de dicha entidad, el veinte de abril de dos mil dieciséis y dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

108. Dichos preceptos, en términos generales, prevén a la autoridad demandada como un organismo constitucional autónomo e independiente, con competencia para dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal entre los Municipios y los particulares, ejerciendo jurisdicción en todo el Estado; específicamente, con competencia contra actos administrativos de las autoridades del Ayuntamiento y las resoluciones dictadas por éstas en recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos; la regulación orgánica del Tribunal; la aplicabilidad de la Ley de lo Contencioso Administrativo Local en la substanciación de los asuntos, así como la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán; la atribución de los Magistrados ponentes para tramitar y admitir juicios; la transferencia de asuntos del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado al Tribunal de Justicia Administrativa, con motivo de la reforma constitucional local en materia de anticorrupción y transparencia; y cómo deberían entenderse las referencias de otras disposiciones legales.

109. No pasa desapercibido que la fracción II, inciso a), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que, entre las prerrogativas de los Municipios se encuentra la de establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias que se susciten entre dicha administración y los particulares.

110. Sin embargo se advierte que el veintisiete de mayo de dos mil quince se reformó, en lo que al caso ocupa, la fracción V del artículo 116 de la Constitución Federal, —que derivó en una instancia diversa a la prevista en el artículo 115, fracción II, inciso a)—, por la que se instruyó a las Constituciones y leyes locales de los Estados instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, teniendo a su cargo, entre otras, dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares.

111. Por ello, se concluye que fue voluntad del Constituyente Permanente precisar y acotar la competencia en favor de los Tribunales Estatales de Justicia Administrativa; por lo que contrario a lo alegado, los anteriores artículos, entre otros, fundamentan la competencia y funcionamiento de la autoridad

demandada y, por tanto, los acuerdos dictados en los expedientes 144/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 y 137/2018 son válidos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los acuerdos de siete de febrero de dos mil dieciocho dictados en los expedientes 144/2017, 1/2018, 2/2018, 136/2018 y 137/2018, en cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Firma el Ministro presidente de la Segunda Sala quien, además, suscribe sin la firma del ponente en virtud de que a la fecha en que concluye el trámite de engrose de este expediente ha surtido efectos la renuncia presentada por éste. Lo anterior en términos del acuerdo adoptado, por unanimidad de votos, por la y los Ministros integrantes de esta Segunda Sala en sesión privada de nueve de octubre del dos mil diecinueve. Firma también la secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 45/2011 (9a.), P/J. 44/2011 (9a.), P/J. 129/2005, P/J. 101/97 y P/J. 100/97 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 302, registro digital: 160764, y página 294, registro digital: 160810; Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, registro digital: 176949, Tomo VI, diciembre de 1997, página 539, registro digital: 197213 y página 540, registro digital: 197212, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 31 de enero de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

